

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.50.280263>

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

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-9755-9454

**ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВДОСКОНАЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПОЛІТИЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

У статті розкриті особливості використання цілепокладання як інструменту вдосконалення адміністративно-правового регулювання політичної служби в Україні. Встановлено, що за останні тридцять років в нашій країні прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які свідчать про наявність в Україні, окрім державної, патронатної та інших видів публічної служби, політичної служби. Проте, адміністративно-правове регулювання не встановлює засад політичної служби, зокрема, відсутні загальні вимоги щодо вступу, проходження і припинення служби на політичних посадах в органах публічного управління. З'ясовано, що політична служба, на відміну від інших видів публічної служби, має найгірше адміністративно-правове забезпечення. Власне, цілепокладання, як науковий методологічний прийом та інструмент вдосконалення правового регулювання, допомагає виявити причини такого становища в сучасній системі права України. Зроблено висновок, що причинами недостатнього адміністративно-правового забезпечення політичної служби в Україні є, по-перше, відсутність загальних цілей реформування публічної служби і одночасно відсутність цільового призначення політичної служби як невід'ємного і важливого елементу публічної служби в Україні, по-друге, другорядне (несерйозне) ставлення політиків, чиновників та суб'єктів законодавчої ініціативи до адміністративно-правового регулювання засад політичної служби в Україні, що яскраво видно по якості та кількості правових приписів у цій сфері.

Ключові слова: цілепокладання, цілепокладання в адміністративно-правовому регулюванні, публічна служба, політична служба, адміністративні та політичні посади.

Постановка проблеми. За останні тридцять років в нашій країні прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які свідчать про наявність в Укра-

їні, окрім державної, патронатної та інших видів публічної служби, політичної служби. Зокрема, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» закріплює, що законодавство про державну службу не поширюється на політичні посади, до яких відносяться посади членів Кабінету Міністрів України [1, ст. 6], а Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» до політичних посад відносить посади першого заступника та заступників міністра [2, ст. 9]. Проте, наявність положень національного законодавства про політичні посади в органах державної влади не є фактом повноцінного адміністративно-правового регулювання засад політичної служби. Які цілі переслідував законодавець, коли, з одного боку, визнав існування політичних посад в системі органів публічної влади, а, з іншої, жодним чином не забезпечив політичну службу належним правовим регулюванням? В національному законодавстві відсутні загальні засади вступу, проходження і припинення служби на політичних посадах в органах публічного управління.

Соціальна цінність будь-якої галузі права (в тому числі і адміністративного права) полягає в досягненні поставлених у нормативно-правових актах цілей. Такі цілі повинні бути і у службового права як частини адміністративного права України, і у адміністративно-правового регулювання політичної служби України. Втім, твердження, що такі цілі повинні бути, не означає, що вони є.

Процес визначення цілей, їх правової фіксації та створення умов для їхньої реалізації потребує обґрунтованого та науково виваженого інструментарію. Таким інструментарієм вдосконалення адміністративно-правового регулювання політичної служби, на нашу думку, є цілепокладання. Наприклад, цілепокладання в адміністративно-правовому регулюванні політичної служби – це усвідомленість суб'єктом нормотворення своїх дій щодо визначення цілей правового регулювання політичної служби та їх досягнення. Ціль – це бажаний кінцевий результат реалізації вимог адміністративно-правового регулювання в сфері політичної служби. Власне з цих позицій цікаво охарактеризувати сучасне адміністративно-правове регулювання політичної служби, адже перебіжний погляд на цю проблематику викликає сумніви стосовно використання суб'єктом нормотворення цілепокладання як інструментарієм вдосконалення адміністративно-правового регулювання в Україні.

Зазначене вище обумовлює актуальність дослідження цілепокладання в адміністративному та службовому праві України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти цілепокладання в адміністративному праві досліджуються в роботах таких вчених, як І. Коліушко, Т. Коломоєць, О. Комісаров, Є. Курінний, П. Лютіков, Г. Писаренко, О. Рябченко та ін.

Втім, зазначені вчені не приділяли в своїх роботах увагу цілепокладанню як вченню про формування, фіксацію та досягнення цілей в адміністративно-правовому регулюванні. Тобто, вчені констатують факт наявності цілей у адміністративного права, його правових інститутів та правових норм, але не можуть пояснити чи, навіть, не задаються питанням про те:

- які фактори вплинули на формування власне таких, а не якихось інших цілей;
- як цілі корелюються між собою (наприклад, чи існує підпорядкування одних цілей іншим);

- чи були визначені конкретні цілі, які реально можна досягти в результаті реалізації норм адміністративного права, тощо.

Це свідчить про те, що адміністративно-правове регулювання іноді керується загальними цілями, ігнорує конкретні цілі, і, навпаки, закріплює та створює умови для реалізації чисельних конкретних цілей без формулювання загальної цілі, яка б їх узгоджувала між собою. Яскравим прикладом в цьому сенсі є адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні. Є загальна мета – «поліпшення якості та вдосконалення діяльності чиновників», яка позбавлена конкретного змістовного наповнення, та багато конкретних цілей, наприклад, у сфері адміністративно-правового регулювання державної служби, служби в органах місцевого самоврядування і ін. Бувають випадки, коли адміністративно-правове регулювання позбавлене як загальних цілей, так і конкретних цілей. Сенс існування такого адміністративно-правового регулювання – конкретизація сфери іншого адміністративно-правового регулювання. Яскравим прикладом такого регулювання є адміністративно-правове регулювання політичної служби в Україні. Воно не має ні загальних, ні конкретних цілей і допомагає лише визначити та уточнити сферу адміністративно-правового регулювання, наприклад, державної служби.

Мета статті. Метою даної публікації є характеристика цілепокладання як інструменту вдосконалення адміністративно-правового регулювання політичної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. З 1991 року в Україні відбувається реформування публічної служби як інституту адміністративного права. Можна виділити позитивні результати цих важливих для нашого суспільства процесів:

- в залежності від рівня реалізації публічно-владних повноважень відбувся поділ публічних службовців на державних і муніципальних, що стало результатом розмежування компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування;
- серед видів публічної служби стали виділяти політичну службу, а в органах державної влади та органах місцевого самоврядування – політичні посади, що дозволило уніфікувати в національному законодавстві загальні підходи до правового статусу службовців, які обіймають адміністративні посади, та індивідуально підійти до правового регулювання кожної політичної посади в органах публічної влади;
- було вдосконалено процедуру призначення на посаду судді чи прокурора, що дозволило мінімізувати негативний вплив політичних і економічних чинників на кадрову політику держави в прокуратурі та судових органах;
- набули чіткої правової регламентації процедури конкурсного відбору кандидатів на адміністративні посади в органах публічної адміністрації, що позитивно відобразилось, по-перше, на забезпеченні «рівності права доступу громадян України до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 38 Конституції України), по-друге, на створенні додаткових «соціальних ліфтів» в нашому суспільстві для талановитих, обізнаних та фахово підготовлених людей;
- чітке правове оформлення отримала патронатна служба, головним завданням якої є організаційне, аналітичне, інформаційне та інше забезпечення

ефективної організації діяльності суб'єкта публічної адміністрації, тощо.

Втім, реформування публічної служби супроводжується і негативними результатами, зокрема:

- в національному законодавстві не закріплені загальні засади публічної служби, тоді як детально регламентується порядок проходження, наприклад, державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- в адміністративному законодавстві відсутні класифікації публічних службовців, але, за різними критеріями класифікуються і державні службовці, і службовці органів місцевого самоврядування, і прокурори, тощо;
- окрім юридичної відповідальності за корупційні діяння і діяння, пов'язані з корупцією, національне законодавство не пропонує загальних засад відповідальності публічних службовців. Навіть підстави та порядок притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності розпорошений по чисельним нормативно-правовим актам в залежності від того, до якого виду чи підвиду публічної служби посадовець відноситься;
- патронатна служба, з огляду на рівень її правового забезпечення, виглядає як щось незначне і таке, що не впливає суттєво на процеси публічного адміністрування. Втім, практика показує, що радник керівника органу державної влади іноді реалізує більше публічно-владних повноважень ніж сам керівник (часто це відбувається не в публічному просторі);
- служба в органах місцевого самоврядування регламентується окремим нормативно-правовим актом, втім, по-перше, в його статтях дублюється багато положень, які закріплені в Законі України «Про державну службу», по-друге, нормативно-правовий акт розповсюджує свою дію не тільки на адміністративні, а й на політичні посади в органах місцевого самоврядування. Служба в органах місцевого самоврядування може виділятися як самостійний вид лише в одному випадку, коли критерієм класифікації публічної служби фігуруватиме місце проходження служби – в державних чи недержавних установах. В даному випадку буде існувати лише два види публічної служби: 1) служба в державних органах; 2) служба в органах місцевого самоврядування. Така класифікація позбавлена як теоретичного, так і практичного значення. Більш того, існування Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не дає можливість законодавцю закріпити в національних джерелах права логічну і науково обґрунтовану класифікацію публічної служби.

Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні має і інші вади, які, на нашу думку, обумовлені недоліками у визначенні, фіксації та реалізації цілей, по-перше, реформи публічної служби як інституту адміністративно-го права, по-друге, адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні. Мова йде про цілепокладання, яке можна охарактеризувати:

- як методологічний прийом виявлення цілей реформи публічної служби та її адміністративно-правового регулювання (з обов'язковим врахуванням засад адміністративного права);
- як інструмент вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні (цілі повинні формуватися на підставі моделювання ідеального правового результату адміністративно-правового регулювання публічної служби).

Політична служба, на відміну від інших видів публічної служби, має найгірше адміністративно-правове забезпечення. Цілепокладання, як науковий методологічний прийом та інструмент вдосконалення правового регулювання, допоможе виявити причини такого становища в сучасній системі права України.

В перших офіційних нормативно-правових актах, які визначали напрями реформування публічної служби в Україні, були сформульовані і конкретні цілі адміністративно-правового регулювання політичної служби в майбутньому. Наприклад, спочатку в Концепції розвитку законодавства про державну службу, затверджену Указом Президента України від 5 січня 2005 року [3], а потім і в Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, затверджену Указом Президента України від 20 лютого 2006 року [4], зазначалось, що на законодавчому рівні мають бути зроблені наступні зміни.

По-перше, необхідно розмежувати політичні та адміністративні посади у державній службі з огляду на порядок призначення та звільнення, характер повноважень та відповідальності осіб, що займають такі посади [3; 4]. Так сталося, що термін «державна служба» асоціюється сьогодні в національному законодавстві виключно із адміністративними посадами в органах виконавчої влади та інших державних установах. Про це свідчать положення чинного Закону України «Про державну службу». Тому, висловлювання – «розмежувати політичні та адміністративні посади у державній службі», з позицій сучасної теорії адміністративного права є некоректним. Правильно говорити про розмежування адміністративних і політичних посад: 1) у системі посад виконавчої влади; 2) у системі посад публічної служби.

Отже, на законодавчому рівні такий розподіл посад відбувся як у системі виконавчої влади, так і у сфері публічної служби. Інша справа, у який законодавчий спосіб це було зроблено. Законодавець лише обмежився констатацією факту, що та чи інша посада є політичною посадою без пояснень специфіки правового статусу таких службовців. Як вже зазначалося попередньо, головна мета фіксації на законодавчому рівні політичних посад в системі посад публічної служби полягала у конкретизації сфери дії Закону України «Про державну службу», адже його положення не розповсюджуються на політичних службовців.

По-друге, в Концепціях розвитку законодавства про державну службу акцентувалась увага на тому, що слід визначити законом вичерпний перелік посад, які відносяться до політичних [3; 4]. Підкреслюємо, використовується термін «вичерпний перелік», що обумовлює наявність або окремого нормативно-правового акту, або хоча б окремої статті, в яких пропонувався б повний перелік політичних посад або в системі органів виконавчої влади, або ж взагалі в публічній службі України. На законодавчому рівні цього не було зроблено, а тому тривають спори щодо віднесення до політичних посад, наприклад, посади голови обласної державної адміністрації чи посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини [5].

По-третьє, реформа державної служби в Україні передбачала створення додаткових правових механізмів забезпечення стабільності діяльності державних службовців та їх незалежності від позиції осіб, що займають політичні посади. Такі механізми повністю відсутні в Законі України «Про державну службу» і частково закріплені в Законі України «Про запобігання корупції» [6], і то, у фор-

мі загальних зобов'язань, наприклад, утримуватись від виконання незаконних рішень чи доручень. Факт наявності в Законі України «Про державну службу» принципу стабільності та його законодавчого визначення [7, ст. 4], не можемо розглядати як повноцінний «механізм забезпечення стабільності діяльності державних службовців», бо будь-який принцип не діє в реальному житті без наявності ефективного правового механізму його реалізації.

По-четверте, в Концепціях розвитку законодавства про державну службу планувалось закріпити в адміністративному законодавстві положення про те, що патронатні служби можуть мати лише особи, які займають політичні посади. Патронатній службі присвячено всього одну статтю в Законі України «Про державну службу», в якій жодним чином не згадується про особливості прив'язки патронатної служби до політичних посад. Більш того, до посад патронатної служби належать посади помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України. Закон же «Про Конституційний Суд України» не містить в своїх положеннях навіть натяку на те, що посада судді Конституційного Суду України є політичною посадою [8].

Як бачимо, в Концепції реформування публічної служби передбачили цілу низку цілей правотворчості та адміністративно-правового регулювання політичної служби в Україні, втім, більшість із них так і не була реалізована ні в правотворчій, ні в правозастосовній сферах.

Висновки і пропозиції. Аналіз цілепокладання, як інструмент вдосконалення адміністративно-правового регулювання політичної служби в Україні, дає можливість зробити наступні висновки.

Цілепокладання не використовується в адміністративному праві ні як науковий метод пізнання правових явищ, ні як вчення про особливості виявлення, формулювання та забезпечення реалізації цілей адміністративно-правових явищ, ні, тим паче, як інструмент вдосконалення адміністративно-правового регулювання політичної служби в Україні. Головні причини такого стану речей у правовому регулюванні політичної служби в Україні це, по-перше, відсутність загальних цілей реформування публічної служби і одночасно відсутність цільового призначення політичної служби як невід'ємного і важливого елементу публічної служби в Україні, по-друге, другорядне (несерйозне) ставлення політиків, чиновників та суб'єктів законодавчої ініціативи до адміністративно-правового регулювання засад політичної служби в Україні, що яскраво видно по якості та кількості правових приписів у цій сфері.

Список використаної літератури

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
3. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 05.01.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/2005?find=1&text=політичн#w1_
4. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140/2006?find=1&text=політичн#w1_1

5. Баламуш М. А., Лазарева М. І. Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини як суб'єкт публічної служби. *Правова держава*. № 49. 2023. С. 39-48.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
8. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

References

1. Pro Kabinet Ministriv Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 27.02.2014. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2014. № 13. St. 222. [in Ukrainian].
2. Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady: Zakon Ukrayiny vid 17.03.2011. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2011. № 38. St. 385. [in Ukrainian].
3. Pro Kontseptsiiu rozvytku zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 05.01.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/2005?find=1&text=politychn#w1_1 [in Ukrainian].
4. Pro Kontseptsiiu rozvytku zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukrayini: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 20.02.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140/2006?find=1&text=politychn#w1_1 [in Ukrainian].
5. Balamush M. A., Lazariyeva M. I. (2023). Upovnovazheny u spravakh Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny yak sub'yekt publichnoyi sluzhby. *Pravova derzhava*. № 49. S. 39-48. [in Ukrainian].
6. Pro zapobihannya koruptsiyi: Zakon Ukrayiny vid 14.10.2014. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2014. № 49. St. 2056. [in Ukrainian].
7. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 10.12.2015. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 4. St. 43. [in Ukrainian].
8. Pro Konstytutsiynny Sud Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 13.07.2017. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2017. № 35. St. 376. [in Ukrainian].

M. A. Balamush, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

Odesa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Francuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: balamush@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6764-2591

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor

Odesa I. I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-9755-9454

GOAL SETTING AS A TOOL FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF POLITICAL SERVICE IN UKRAINE

Summary

The article reveals the specifics of using goal setting as a tool for improving the administrative and legal regulation of political service in Ukraine. It has been established that over the past thirty years, a large number of normative legal acts have been adopted in our country,

which testify to the existence in Ukraine, in addition to state, patronage and other types of public service, political service. However, the administrative and legal regulation does not establish the basis of political service, in particular, there are no general requirements for entry, completion and termination of service in political positions in public administration bodies. It was found that the administrative-legal regulation of the public service in Ukraine has other defects, which are caused by deficiencies in the definition, fixation and implementation of goals, firstly, the reform of the public service as an institution of administrative law, and secondly, the administrative-legal regulation of public services in Ukraine. It is proposed to define goal setting in administrative law: 1) as a methodological technique for identifying the goals of public service reform and its administrative and legal regulation (with mandatory consideration of the principles of administrative law); 2) as a tool for improving the administrative and legal regulation of the public service in Ukraine (goals should be formed on the basis of modeling the ideal legal result of the administrative and legal regulation of the public service); 3) as a doctrine on determining the goals of administrative-legal phenomena and, including, administrative-legal regulation. It was emphasized that the political service, unlike other types of public service, has the worst administrative and legal support. Actually, goal setting, as a scientific methodological technique and a tool for improving legal regulation, helps to identify the reasons for such a situation in the modern legal system of Ukraine. It was concluded that the reasons for the insufficient administrative and legal support of the political service in Ukraine are, firstly, the lack of general goals of reforming the public service and at the same time the lack of purposeful assignment of the political service as an integral and important element of the public service in Ukraine, secondly, secondary (non-serious) attitude of politicians, officials and subjects of the legislative initiative to the administrative and legal regulation of the foundations of political service in Ukraine, which is clearly visible in the quality and quantity of legal prescriptions in this area.

Keywords: goal setting, goal setting in administrative and legal regulation, public service, political service, administrative and political positions.