

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2022.46.257806>

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. М. Миколенко, докт. юрид. наук, професор
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: mikolenkoalena@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2080-413X

ПОЛІТИЧНА СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

У статті здійснено аналіз класифікації посад публічних службовців, яка поділяє посади у органах виконавчої влади на два види – адміністративні і політичні. Звернуто увагу на недоліки чинного законодавства, яке не дає переліку політичних посад у органах виконавчої влади та має прогалини щодо визначення правового статусу голови місцевої державної адміністрації. Доведено, що публічні службовці, які обіймають політичні посади, характеризуються наступними ознаками: 1) призначаються на посади за процедурами, які передбачені нормами конституційного права; 2) є політиками або особами, які представляють інтереси політичних сил в уряді; 3) до них законодавство не висуває обов'язкових вимог щодо наявності практичного досвіду чи належного рівня фаховості; 4) вони підтримують зв'язок із суспільством через політичні технології і процедури; 5) до них не застосовується дисциплінарна відповідальність.

Ключові слова: публічна служба, політична служба, адміністративні посади, політичні посади, органи виконавчої влади, технократичний уряд.

Постановка проблеми. Ефективність будь-якої організації залежить, в тому числі, від кадрового забезпечення усіх ланок її внутрішнього управління. Не є винятком в цьому сенсі і органи виконавчої влади. Від якості кадрів, що заповнюють всі рівні системи державного управління, залежить загалом ефективність виконавчої влади в Україні.

Одвічна дилема між технократичним управлінням і боротьбою за владу політичних партій задля можливості реалізації своїх політичних програм, суттєво вплинула на процес правового регулювання процедури формування уряду та розподіл посад в органах виконавчої влади. Зокрема, сучасна система посад публічної служби в органах виконавчої влади передбачає їх поділ в залежності

від причетності до політичних процесів в Україні на два види – адміністративні і політичні. Якщо правовий статус публічних службовців, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади, достатньо повно регламентується національним законодавством, то правовий статус, так званих, політичних службовців закріплюється фрагментарно і з чисельними прогалинами.

Визначення особливостей правового регулювання політичних службовців, з'ясування їх відмінностей від публічних службовців, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади є актуальним і перспективним предметом досліджень сучасного адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Порівняльна характеристика адміністративних і політичних посад в органах виконавчої влади, а разом з тим, аналіз особливостей правового статусу політичних службовців були висвітлені в працях таких вчених, як Н. О. Армаш, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, Р. Ботвінов, С. В. Ківалов, Т. В. Линник, Н. Липовська, Г. Мамчур, А. В. Матіос, А. М. Медведев, С. С. Рогульський та ін.

Слід зазначити, що проблематика порівняння політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади висвітлюється у науковій літературі фрагментарно, що не дозволяє системно характеризувати таке адміністративно-правове явище як політична служба в органах виконавчої влади.

Мета статті. Метою даної публікації є визначення особливостей політичної служби в органах виконавчої влади шляхом порівняльної характеристики особливостей служби на адміністративних і політичних посадах.

Виклад основного матеріалу. Специфіка проходження публічної служби в органах виконавчої влади набуває свого прояву в багатьох аспектах – починаючи від особливостей призначення осіб на посади і закінчуючи особливостями процедури притягнення таких осіб до юридичної відповідальності чи процедури їх звільнення з посади. Втім існує один критерій, який проводить чітку межу між державними службовцями-технократами та службовцями-політиками, що працюють у системі органів виконавчої влади. Мова йде про види (категорії) посад (адміністративні чи політичні), які займають особи у системі органів виконавчої влади.

Якщо особа займає адміністративну посаду, то вона повинна відповідати всім вимогам, які висуває Закон України «Про державну службу» до таких осіб. В ідеалі це повинні бути службовці-технократи. Щоправда, поняття «технократ» та «технократичний уряд» іноді набувають специфічного трактування у публікаціях політиків і юристів. Наприклад, В. Єрмоленко зазначає, що технократичний уряд це урядування експертів. На його думку, «міністрами стають не політичні фігури, а найкращі спеціалісти у своїх сферах. Важливо те, що вони мають бути віддалені від політичних та бізнесових впливів» [1].

Це погляд політолога, який переймається аналізом та прогнозуванням розвитку політичних процесів у нашому суспільстві, в тому числі, і в діяльності уряду. Натомість суто юридичний аналіз положень національного законодавства показує, що на посаду міністрів призначаються, в першу чергу, політичні особи. Про це свідчать наступні положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України»:

- нормативно-правовий акт не передбачає таку обов'язкову вимогу до осіб, що претендують чи займають посади міністрів, як «політична неупередженість», яка полягає і в тому, що особа не має права демонструвати свої політичні погляди та своє особливе ставлення до політичних партій [2];

- у нормативно-правовому акті підкреслюється, що посади членів Кабінету Міністрів України, до яких належать і міністри, є політичними посадами в уряді, тому на них не поширюються вимоги трудового законодавства та вимоги Закону України «Про державну службу» [3], який закріплює адміністративно-правовий статус публічних службовців, що займають адміністративні посади в системі органів виконавчої влади [2, ст. 6];
- нормативно-правовий акт акцентує увагу на тому, що Програма діяльності уряду формується на підставі узгоджених політичних позицій і програмних завдань коаліції депутатських фракцій, які представлені у Верховній Раді України [2, ст. 11]. Кожен міністр, таким чином, представляє інтереси політичних сил при формуванні загальної Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Отже, твердження В. Єрмоленко про те, що міністри «мають бути віддалені від політичних впливів» [1], неможливо реалізувати на практиці, адже процедура їх призначення базується на врахуванні політичних процесів у державі. В даному випадку слід говорити про встановлення юридично-обумовлених меж впливу політичних сил, які представлені в парламенті, на діяльність міністрів, що охоплюється такою проблематикою конституційного права як «система стримувань і противаг» у гілках державної влади.

Цікаві аргументи щодо співвідношення технократів і політиків у уряді наводить О. Кошелева. По-перше, політик зазначає, що при визначенні поняття «технократи» не потрібно керуватися визначеннями, що пропонує Вікіпедія, а керуватися більш «загальноприйнятим» поняттям. Частково з цим твердженням погоджуємось, адже коли мова йде про наукову дискусію, то Вікіпедія не є джерелом юридичної науки. Втім, посилання на якесь «загальноприйняте» поняття, без уточнення джерела, де таке визначення закріплене, теж є сумнівним аргументом в дискусії [4].

По-друге, О. Кошелева стверджує, що «технократи – це ті, які прийшли з галузі відповідної, і орієнтуються не в теорії, як це працює, а мали якийсь досвід роботи» [4]. До того ж, О. Кошелева протиставляє практичних працівників та теоретиків, підкреслюючи, що керувати, наприклад, економікою може людина з досвідом керування підприємством, а не людина, яка займається виключно науковою роботою. Скажімо так, практик, який має науково-аналітичний склад розуму, зможе не тільки керуватися своїм досвідом (який не завжди є позитивним), а й прогнозувати певні процеси в суспільстві та при необхідності запобігати настанню чи розвитку негативних процесів. Тому протиставлення міністра-практика і міністра-теоретика вважаємо недоречним. Втім, погоджуємось з тим, що публічний службовець, який займає адміністративну посаду в органах виконавчої влади, повинен мати достатній практичний досвід для ефективної і якісної реалізації своїх повноважень.

Таким чином, виникає проблема щодо сприйняття посади міністра. На цю посаду призначаються за політичними квотами чи за професійними якостями? Чудово, коли ці дві вимоги співпадають, але життя показує, що новообраний парламент, а точніше, коаліція депутатських фракцій в парламенті, намагається провести в уряд якомога більше представників своєї політичної сили. Тому професійні якості кандидата в міністри іноді губляться (не враховуються) під час призначення на посаду.

Більш чітку позицію щодо розуміння поняття «технократичний уряд» і місця міністрів в системі посад публічної служби висловив Є. Бистрицький. Він вва-

жає, що не може бути технократичним уряд, в якому є політичні посади. Міністр, на його думку, має бути політиком, а службовець-технократ це вузько орієнтований фахівець, який обізнаний у вузькій сфері життєдіяльності. Сам же термін «технократичний уряд» означає, на думку Є. Бистрицького, лише одне – вказівку на спосіб формування уряду [5]. Тобто при формуванні уряду слід брати до уваги: 1) тільки політичну складову (члени коаліції депутатських фракцій пропонують своїх представників до складу уряду); 2) тільки професійну складову (члени коаліції депутатських фракцій підтримують кандидатуру, яка є фахівцем у відповідній сфері життєдіяльності, не беручи до уваги її політичні переконання); 3) поєднувати політичну і професійну складові.

В. Єрмоленко перераховує плюси і мінуси технократичного уряду. Підкреслюємо, що В. Єрмоленко технократичний уряд розглядає у комплексі, включаючи до його складу як адміністративні, так і політичні посади. Зокрема, до плюсів він відносить: а) політична «ієрархія» партії інструментально позбавлена можливості в повному обсязі впливати на діяльність членів уряду; б) при прийнятті рішень члени уряду будуть враховувати об'єктивно існуючі виклики тієї чи іншої сфери суспільного життя, а не партійні інтереси чи інтереси лідерів політичних сил. До мінусів технократичного уряду В. Єрмоленко відносить: а) партія, яка перемогла на виборах, не може забезпечити в повному обсязі реалізацію своєї передвиборчої програми і нести політичну відповідальність за помилки чи серйозні прорахунки уряду, членами якого є представники цієї політичної сили; б) технократи у уряді не забезпечують зворотній зв'язок із суспільством в цілому чи з окремими групами суспільства. Політичні ж партії постійно підтримують такий зв'язок і намагаються орієнтуватись на нагальні суспільні потреби і орієнтири [1].

Таким чином, можна зробити наступні попередні висновки.

Термін «технократичний уряд» не може бути застосований до Кабінету Міністрів України, адже членами уряду в Україні можуть бути в основному особи, які займають політичні посади в системі органів виконавчої влади. Спираючись на раніше зроблений аналіз, можна виділити загальні ознаки, що притаманні державним службовцям-технократам: 1) це публічні службовці, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади; 2) це експерти, тобто фахівці у сферах, в яких вони реалізують свої повноваження (при цьому рівень фаховості підтверджується не тільки наявністю фахової освіти, а й виявляється під час процедури призначення на посаду); 3) це особи, які повинні мати достатній практичний досвід для ефективної і якісної реалізації посадових повноважень; 4) це не політичні фігури, більш того, це особи, що відповідають вимогам політичної неупередженості, зміст якої розкривається в ст. 10 Закону України «Про державну службу» [3, ст. 10]; 5) це особи, які підтримують зв'язок із суспільством не через політичні технології і процедури, а через чітко визначені законодавством публічні процедури (наприклад, такі процедури сьогодні передбачаються Законами України «Про звернення громадян» [6], «Про доступ до публічної інформації» [7], «Про адміністративні послуги» [8] та іншими нормативно-правовими актами).

Національне законодавство в системі органів виконавчої влади до політичних посад відносить:

- посади членів Кабінету Міністрів України [2, ст. 6];
- посади першого заступника міністра та заступників міністра [9, ст. 9].

Сьогодні виникають певні проблеми з офіційним визначенням категорії по-

сади голови місцевої державної адміністрації. Законодавство вже не містить чітку вказівку на те, що ця посада відноситься до посад публічної служби, вимоги до яких закріплюються в Законі України «Про державну службу». Наприклад, на цей ганебний факт звертає увагу Є. Бородин. Він зазначає: «Наявність альтернативних пропозицій дозволяє у законний спосіб розв'язати наявну проблему з визначенням статусу голів місцевих державних адміністрацій, в основі якої лежить той факт, що їх вивели з кола державних службовців без віднесення їхніх посад до політичних. Тож вибір за законодавцями: або повернення до кола державних службовців, або надання статусу політичних діячів. Третього за нормальною логікою не може бути, але, на превеликий жаль, воно існує на практиці. Сподіваймося на те, що це побачать ті, хто ініціює та ухвалює зміни до законодавства» [10].

Дійсно, якщо звернутися до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11], то помітимо, що правовий статус голів місцевих державних адміністрацій невизначений. Наведемо свої аргументи.

По-перше, голова місцевої державної адміністрації не може мати свого особливого статусу, коли вся система посад в органах виконавчої влади поділена на два види – адміністративні і політичні. Свого часу ми вже закріпили в Конституції України систему влади, яка базується на принципі розподілу влади на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову. Втім, ця система передбачає велику кількість виключень з загального правила (наприклад, інститут президентства, СБУ та ін.). Тому не хотілося б повторювати подібні помилки стосовно посад в органах виконавчої влади, коли окрім основних правових статусів, що обумовлені адміністративними чи політичними посадами, буде існувати безліч, так званих, особливих (спеціальних) статусів. Законодавець повинен чітко визначитись з категорією посади голови місцевої державної адміністрації і закріпити її або як політичну, або як адміністративну посаду.

По-друге, голова місцевої державної адміністрації призначається за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України, а тому не може бути політичною посадою. На регіональний рівень така особа призначається суто для вирішення і виконання технократичних, а не політичних завдань. Так, голова місцевої державної адміністрації реалізує державну політику на регіональному рівні, але він не є знаряддям впровадження програм політичних партій. Специфіка правового статусу голови місцевої державної адміністрації показує, що це державний службовець, правовий статус якого повинен визначатись Законом України «Про державну службу». Наголошуємо, що голова місцевої державної адміністрації не є особистим підлеглим Президента України та виконавцем лише його забаганок, він є посадовою особою, яка вбудована в систему виконавчої влади, і, власне, призначена забезпечувати реалізацію загальних функцій виконавчої влади.

Відштовхуючись від ознак, які характеризують публічних службовців-технократів в системі органів виконавчої влади, хочемо запропонувати ознаки, що характеризують публічних службовців-політиків: 1) це публічні службовці, які займають політичні посади в органах виконавчої влади; 2) це політики або особи, що представляють інтереси політичних сил в уряді, (до них не висуваються в повному обсязі вимоги політичної неупередженості); 3) це особи, до яких законодавство не висуває вимог щодо достатнього практичного досвіду чи належного рівня фаховості (наприклад, рівень фаховості членів Кабінету Міністрів України обмежується лише вимогою про наявність вищої освіти без уточнення

фахової спеціальності [2, ст. 7]); 4) це особи, які підтримують зв'язок із суспільством як через політичні технології і процедури, так і через чітко визначені законодавством публічні процедури.

Окрім цього, публічні службовці-політики, на відміну від службовців-технократів, по-перше, призначаються на посади за процедурами, які передбачені нормами конституційного права, по-друге, не несуть дисциплінарну відповідальність, а несуть, як правило, політичну відповідальність, яка теж регламентується нормами конституційного права.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки.

Про існування публічних посад в органах виконавчої влади згадується в таких нормативно-правових актах, як КАС України, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади». Втім, і сьогодні в національному законодавстві відсутній чіткий перелік посад органів виконавчої влади, які є політичними. Не вирішеним в національному законодавстві залишається питання про правову природу такої посади як голова місцевої державної адміністрації, яка була виключена з переліку адміністративних посад, але не була офіційно визнана політичною посадою.

До ознак, які характеризують публічних службовців, що обіймають в органах виконавчої влади політичні посади, відносяться наступні: 1) такі особи призначаються на посади за процедурами, які передбачені нормами конституційного права; 2) це публічні службовці, які займають політичні посади в органах виконавчої влади; 3) це політики або особи, що представляють інтереси політичних сил в уряді; 4) це особи, до яких законодавство не висуває вимог щодо достатнього практичного досвіду чи належного рівня фаховості; 5) це особи, які підтримують зв'язок із суспільством як через політичні технології і процедури, так і через чітко визначені законодавством публічні процедури; 6) такі особи не несуть дисциплінарну відповідальність, а несуть, як правило, політичну відповідальність, яка регламентується нормами конституційного права.

Список використаної літератури

1. Єрмоленко В. Технократичний уряд: плюси та мінуси. *Hromadske*. URL: <https://hromadske.ua/posts/tehnokratychniy-uriad-plusy-ta-minusy>.
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18?find=1&text=нейтраль#Text>.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19?find=1&text=політична#w1_1.
4. Та ви, батечку, технократ! Нардепи пояснили, як розуміти новомодний у політикумі термін. *ТСН «Політика»*. URL: <https://tsn.ua/politika/ta-vi-batechku-tehnokrat-nardepi-rozasnili-yak-rozumiti-novomodniy-u-politikumi-termin-622689.html>.
5. Бистрицький Є. Що означає «технократичний уряд». *Українська правда* 20. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2016/02/19/7099582/>.
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
8. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
9. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17.03.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17?find=1&text=політичн#w1_1.
10. Бородін Є. Статус голови місцевої державної адміністрації: досвід, стан та пер-

спективи. UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/status-holovy-mistsevoi-derzhavnoi-administratsii-dosvid-stan-ta-perspektyvy/>.

11. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 09.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14?find=1&text=політич#n70>.

References

1. Yermolenko V. Tekhnokratychnyy uryad: plyusy ta minusy. Hromadske. URL: <https://hromadske.ua/posts/tekhokratychnyi-uriad-plusy-ta-minusy> [in Ukrainian].
2. Pro Kabinet Ministriv Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 27.02.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18?find=1&text=neytral#Text> [in Ukrainian].
3. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 10.12.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19?find=1&text=politychna#w1_1 [in Ukrainian].
4. Ta vy, batechku, tekhokrat! Nardepy poyasnyly, yak rozumity novomodnyy u politykumi termin. TSN «Polityka». URL: <https://tsn.ua/politika/ta-vi-batechku-tehnokrat-nardepi-poyasnili-yak-rozumity-novomodnyy-u-politikumi-termin-622689.html> [in Ukrainian].
5. Bystryts'kyi E. Shcho oznachaye «tekhokratychnyy uryad». Ukrayins'ka pravda 20. URL: <https://www.prawda.com.ua/rus/columns/2016/02/19/7099582/> [in Ukrainian].
6. Pro zvernennya hromadyan: Zakon Ukrayiny vid 02.10.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#Text> [in Ukrainian].
7. Pro dostup do publichnoyi informatsiyi: Zakon Ukrayiny vid 13.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian].
8. Pro administrativni posluhy: Zakon Ukrayiny vid 06.09.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].
9. Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady. Zakon Ukrayiny vid 17.03.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17?find=1&text=politychna#w1_1 [in Ukrainian].
10. Borodin E. Status holovy mistsevoyi derzhavnoyi administratsiyi: dosvid, stan ta perspektyvy. UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/status-holovy-mistsevoi-derzhavnoi-administratsii-dosvid-stan-ta-perspektyvy/> [in Ukrainian].
11. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi. Zakon Ukrayiny vid 09.04.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14?find=1&text=politych#n70> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 12.05.2022 р.

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. M. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odesa I. I. Mechnikov National University
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: mikolenkoalena@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2080-413X

POLITICAL SERVICE IN EXECUTIVE AUTHORITIES (ADMINISTRATIVE LEGAL ANALYSIS)

Summary

The article analyzes the classification of positions of public servants, which divides positions in the executive branch into two types - administrative and political. It is emphasized that the effectiveness of any organization depends, inter alia, on the staffing of all parts of its

internal management. In this regard, it is noted that the executive authorities are no exception in this regard. The overall effectiveness of the executive in Ukraine depends on the quality of the staff that fills all levels of government. It was noted that the process of legal regulation of government formation and distribution of positions in executive bodies was significantly influenced by competition between “technocratic government” and “influence of political parties”, which received public support in implementing their political programs. It is emphasized that determining the features of the legal regulation of political officials, clarifying their differences from public servants who hold administrative positions in the executive branch, is a relevant and promising subject of research in modern administrative law. It is proved that the legal status of public servants holding administrative positions in executive bodies is sufficiently regulated by national legislation, while the legal status of political servants is enshrined in fragments and with numerous gaps. The existence of public positions in executive bodies is mentioned in such normative legal acts as the Code of Administrative Proceeding of Ukraine, the Laws of Ukraine “On the Cabinet of Ministers of Ukraine”, “On Central Executive Bodies”. However, even today the national legislation does not have a clear list of positions of executive bodies that are political. It is established that the issue of the legal nature of such a position as the head of a local state administration, which was excluded from the list of administrative positions but was not officially recognized as a political position, remains unresolved in the national legislation. It is proved that public servants who hold political positions are characterized by the following features: 1) are appointed to positions according to the procedures provided by the norms of constitutional law; 2) are politicians or persons representing the interests of political forces in the government; 3) the legislation does not impose mandatory requirements on them in terms of practical experience or the appropriate level of professionalism; 4) they maintain contact with society through political technologies and procedures; 5) they are not subject to disciplinary liability.

Keywords: public service, political service, administrative positions, political positions, executive bodies, technocratic government.