

УДК 342.97

Н.О. АРМАШ, канд. юрид. наук, доц., Класичний приватний університет

ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ ТА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Ключові слова: розмежування посад, державні політичні діячі, державні службовці

Корисність і значення розподілу праці суспільство оцінило ще на початку свого становлення. Саме завдяки цьому процесу діяльність біологічна (направлена на підтримання життєдіяльності власного організму) поступилась в свідомості людини діяльності суспільній, результати якої спрямовувались і використовувались вже не стільки особисто для людини, скільки для потреб спільноти (суспільства). Звичайно, ступінь розвитку сучасного суспільства неспівставно вищий, аніж у первісному, але цінність розподілу праці залишається для переважної більшості існуючих видів діяльності беззаперечною.

При управлінні державою і цілим суспільством реалізуються такі ж принципи, як і в будь-якій організації. В залежності від того, наскільки вдалим є розподіл праці як горизонтально, так і вертикально, результат діяльності того чи іншого органу державної влади, їхніх систем може бути або ефективним, або неефективним.

Щоправда, специфіка продукту виробництва в державній діяльності допускає введення до критеріїв розподілу праці між тими, хто цю діяльність реалізовує, крім суто професійних, ще й суб'єктивний (політичний) чинник. Зокрема, політика, як уже неодноразово зазначалось, тісно пов'язана з реалізацією функцій держави. Власне, вона і є вектором державної діяльності на певний проміжок часу та алгоритмом роботи публічних службовців. Але, політика – це перемінна величина, яка може змінюватись дуже часто і вельми кар-

динально. Для суспільства, не зважаючи на корисність існування альтернативи розвитку, різкі зміни та потрясіння все ж таки є згубними. Тому, очевидна необхідність побудови такого механізму державного управління, при якому будь-які зміни в державно-суспільному житті «амортизувались» за рахунок певного прошарку державних органів та службовців. Саме на них покладається підтримання послідовності в державних справах при корекції політичного курсу державними політичними діячами.

В різний час проблемам публічної служби приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Л.Р. Біла, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.А. Дерезь, С.Д. Дубенко, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, І.М. Пахомов, В.П. Петков, С.В. Петков, А.О. Селіванов, О.Ю. Синявська, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, О.І. Щербак, М.К. Якимчук, Н.В. Янюк та деякі інші правознавці. Але незважаючи на такий суттєвий доробок вчених, залишаються невирішеними ряд проблемних питань розмежування посад державних політичних діячів та державних службовців.

Метою дослідження є підняття та вирішення ряду питань, пов'язаних з процесом розмежування посад державних політичних діячів та державних службовців. Завданнями дослідження є з'ясування позицій сучасних вчених-адміністративістів щодо проблем розмежування посад державних політичних діячів та державних службовців.

Сучасні фахівці досить суб'єктивно, але точно описують сутність «співпраці» політиків і чиновництва. «У всі часи взаємовідносини між політиками й чиновниками мали досить складний характер: з одного боку, ці соціальні групи мали спільні інтереси, а з іншого – прошарок бюрократії завжди намагався вийти з-під контролю політичної еліти й працювати на себе. Будь-якій політичній еліті (політику) було не просто втримати під контролем свій бюрократичний апарат.

Типові проблеми політико-адміністративних стосунків: неефективне виконання політичних рішень, гальмування невігідних для чиновників політичних проблем або їх трансформації у власних інтересах; розкрадання та нецільове використання державних коштів, корупція та ін.

Існують історично напрацьовані форми контролю політиків над чиновниками: ротація, призначення на посади в місцевість, де немає родинних зв'язків, розпалювання кар'єрної боротьби в бюрократичному середовищі, нагляд спецслужб тощо» [1, с.25].

Пом'якшити подекуди песимістичний висновок сучасників допоможе розуміння, що у будь-якому випадку, взаємовигідний зв'язок між державною службою (чиновництвом) та політичним керівництвом залишається. Чиновник – це особа, яка перебуває в державно-службових відносинах на засадах присяги з юридичною особою публічного управління (політиками) і здійснює за дорученням останньої управлінські функції відповідно до наданої компетенції [2, с.231]. А тому, по-перше, чиновники залежать від політиків у питаннях призначення, політики залежать від чиновників у питаннях відповідальності. По-друге, з одного боку, державні службовці виконуючи державні функції, роблять реальністю політичні ідеї та програми. Завдяки їм відбувається легалізація політичних настанов. З іншого боку, державні політичні діячі задають вектор розвитку держави, тим самим скеровуючи її до демократичних та економічних стандартів міжнародного співтовариства. Взаємодія між адміністраторами (державними службовцями та державними політичними діячами, є дійсно вкрай важливою. Службовці можуть навіть, ставати радниками політиків, а, отже, визначати зміст і напрям їх політичної діяльності. Найбільшою цінністю є праця політиків і чиновників «як одна команда», хоча переважно, це є утопією.

На жаль, дуже часто на пострадянському просторі відбувається надмірна політизація державної служби. «Політизація державної служби, хоч вона дещо відрізняється від доб-

ре званої нам політизації державного управління за тоталітарних режимів, також може призводити до низки негативних наслідків. По-перше, вона перешкоджає створенню високопрофесійної управлінської спроможності. За умов частих змін уряду паралельна зміна державних службовців просто не дає змоги останнім перебувати на посадах тривалий час, аби набути необхідного досвіду» [3]. Порушення принципу політичного нейтралітету професійної діяльності державних службовців призводить з одного боку до вироблення неузгодженої та непередбачуваної державної політики, а з іншого – постійні кадрові зміни в державній службі. Політизація негативно впливає також на процес встановлення єдиних стандартів управлінської діяльності у державному секторі, що призводить до невіривданого суб'єктивізму керівників при оцінюванні роботи державних службовців.

Відповідно, остаточна деполітизація державної служби має стати головним послідовним завданням з реформування державної служби в нашій державі. Деполітизацію слід розуміти як розмежування державної служби та політичної діяльності. Вона має усунути пряме політичне керування державною службою та водночас зміцнити політичне лідерство й демократичний контроль над діяльністю державної служби. Метою має бути побудова державного управління, основою якого є політично нейтральні фахівці, що гарантуватимуть наступність державної влади за зміни урядів [3].

Основоположним документом, що створює передумови до деполітизації державної служби в Україні, а, відтак, і виділення окремого виду публічної служби – державних політичних діячів, є Конституція України. Відповідно до її ч.3 ст.37: «Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях». Державні службовці, у разі вико-

нання посадових обов'язків не повинні бути зв'язані рішеннями окремих партій, політичних рухів чи громадських організацій, а мають керуватися виключно законодавством України.

Проте, ці положення виписані ще 1996 р. довгий час «мались на увазі» в політиці і практиці державотворення. Про необхідність реального розмежування посад державних політичних діячів та державних службовців почали говорити після прийняття за основу якісних змін в державі Указом Президента України Концепції адміністративно-правової реформи 1998 р., але знову-таки, реальні кроки у цьому напрямі були зроблені значно пізніше.

Після невдалих і з політичної і з адміністративної точок зору практики запровадження посад державних секретарів (про це нами вказувалось раніше) було проведено «роботу над помилками». І 04.10.2004 р. було розроблено проект Концепції законодавства України про державну службу [4].

Ця Концепція ґрунтувалася на положеннях Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки», Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004, враховувала також рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Реформа служби в країнах Європи» № 1617 (2003). Досить ґрунтовна основа для проведення майбутніх реформ і саме цим проектом передбачалось повернення до практики заснування посад державних секретарів, як керівників апарату політичних органів.

«З метою чіткого розмежування політичних та адміністративних посад в системі органів виконавчої влади зі збереженням у міністерствах посад заступників міністра як політичних запроваджуються адміністративні посади державних секретарів.

Посада державного секретаря є вищою адміністративною посадою в міністерствах і Секретаріаті Кабінету Міністрів України.

Державні секретарі та їх заступники, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, а також керівники Апарату Верховної Ради України та Адміністрації Президента України складають вищий корпус державної служби. Їх статус та проходження державної служби регулюються окремими положеннями законодавства про державну службу. Вищий корпус державної служби є одним з елементів системи управління державною службою.

Для вищого корпусу державних службовців встановлюються спеціальні умови прийняття на державну службу, проходження державної служби та звільнення з неї для забезпечення достатніх гарантій захисту від впливу осіб, що обіймають політичні посади, а також з метою збереження та раціонального використання потенціалу державних службовців вищого корпусу для державного управління.

Законодавство про державну службу встановлює обов'язковість погодження рішень про призначення та звільнення державних службовців вищого корпусу спеціально створеним незалежним дорадчим органом, який входить до системи управління державною службою і статус якого визначається законом. До державних службовців вищого корпусу застосовуються особливі вимоги щодо політичної нейтральності, вони мають право на відставку.

Особи, що обіймають політичні посади, мають свої патронатні служби (політичні кабінети). Працівники патронатних служб надають послуги державним політичним діячам, здійснюючи їх експертне, інформаційно-аналітичне, організаційне і матеріально-технічне забезпечення.

Працівники патронатних служб не є державними службовцями і не мають обмежень на зайняття політичною діяльністю».

Досить прогресивні положення, які на наш погляд спроможні були реально деполітизувати державну службу та, одночасно вивести політично навантажені посади з-під рутини адміністративних обов'язків.

В той же час, науковці застерігають від перебільшень в сфері деполітизації державної

служби: «вкрай небезпечною є спроба вивести державну службу з-під політичного контролю, оскільки у цьому разі може з'явитися нова гілка влади, яка поряд із класичними законодавчою, виконавчою та судовою владою може бути окреслена як «бюрократична влада». При цьому за демократичної політичної системи, коли державна влада реалізується на засадах демократії, не постає питання про те, які інтереси – державні чи суспільні – мають домінувати в діяльності державної служби, оскільки сама демократична держава (і відповідно всі її інститути, у тому числі інститут державної служби) перетворюється на засіб забезпечення сталого суспільного розвитку і суспільної безпеки [4, с.523–531]. Абсолютно погоджуємось з таким твердженням і додаємо, що рівновага у будь-чому є запорукою довгого існування. А тому співпраця державних політичних діячів та державних службовців дійсно має проходити «на взаємовигідних умовах».

Вже значно пізніше, коли посади державних політичних діячів міцно увійшли в практику державного управління, але не полишили лівової частки не властивих їм адміністративних повноважень (кадрових, дисциплінарних тощо), було зроблено ще один крок назустріч такої жаданої деполітизації державних службовців. Зокрема, був виданий Указ Президента України від 20.09.2007 р. № 900/2007 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» відповідно до якого приписується «утворення незалежного державного органу з питань управління державною службою, спрямування його діяльності передусім на забезпечення здійснення єдиної державної політики у сфері управління державною службою, забезпечення захисту законних прав та інтересів державних службовців; та розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади, запровадження в органах державної влади посад керівників апаратів як вищих адміністративних посад у цих органах».

Треба сказати, що усі ці реформаторські рухи нагадують безглуздий танок «крок вперед і два кроки назад» описаний одним відомим «балетмейстером» на початку минулого століття в однойменній книзі. Слушні новації та невеликі поступки демократичним засадам державного управління змінюються та супроводжуються якимись нелогічними деталями та роз'ясненнями. Що дивно, при цьому є безліч інтерв'ю, коментарів, наукових розробок, в яких чітко виводиться ефективна формула адміністративної реформи. Залишається тільки звернути увагу і взяти за основу нормотворення. Наприклад, привертає увагу така думка фахівця: «Насамперед завданням адміністративної реформи на центральному рівні є розмежування політичних та адміністративних функцій, воно має бути здійснено між міністерствами та урядовими органами. Міністерства повинні залишитися органами, які розробляють і впроваджують державну політику у відповідних сферах (проводять реформи, вивчають їх результати), а урядові органи повинні реалізовувати законодавство, тобто надавати адміністративні послуги, здійснювати інспекційні повноваження, контроль, нагляд, управлять об'єктами державної власності. Але не менш важлива і друга задача – розмежування політичних та адміністративних посад всередині міністерства, адже якщо міністр і надалі буде відповідати за все, починаючи від законів, закінчуючи лампочками в коридорі і закупками автомобілів для гаража міністерства, тоді у нього ніколи не буде часу на вирішення стратегічних питань. Саме тому у всіх країнах Європи, за винятком Росії, Білорусії і України, міністри є політиками, а апарат міністерства очолює державний службовець. Нашою Концепцією 1998 р. цю посаду запропоновано назвати «державний секретар. Я особисто вважаю цю назву досить вдалою, але те, що було в 2001 р. під назвою «державний секретар», не має за змістом ніякого відношення ні до Концепції адміністративної реформи 1998 року, ні до того, що пропонується зараз. Тому що державний секретар повинен бути державним службовцем,

а, значить, повинен призначатися за результатами конкурсів, а не Президентом. Вони повинні мати чітко розмежовані повноваження, які не повинні ніяким чином стосуватися політики, вони не мають ходити в парламент, на засідання уряду, урядових комітетів. Якщо ці посади будуть впроваджені коректно, тоді це буде великим кроком вперед» [5].

Вченими слушно наголошується, що перетворення членів уряду на політичних діячів в першу чергу вимагає розв'язання проблеми повноцінного правового забезпечення розподілу політичних й адміністративних посад, зокрема створення відповідних механізмів реалізації статусу як політичних діячів, так і професійних державних службовців. При цьому пропонується запровадження посади політичного заступника міністра, оскільки без нього міністр не має підтримки у своїй політичній діяльності як в самому міністерстві, так і за його межами, а також політичних радників [6]. Реалізація статусу професійних державних службовців передбачає, насамперед, забезпечення перебування керівника апарату міністерства на посаді незалежно від змін політичного курсу і політичних діячів.

Погоджуючись в цілому з позицією авторів хотілося б зазначити, що ідея «політичного заступника» є досить неоднозначною з точки зору її практичного втілення. З одного боку, очевидними є переваги такого кроку. По-перше, досить часто виникає необхідність державному політичному діячеві виконувати покладені на нього функції за межами не тільки органу державної влади, який він очолює, але й за межами України. І тоді виконання його функцій, у тому числі й політичних покладається на заступника.

Вони, якнайкраще мають виконувати функції «чистого управління». Як правильно зазначається в літературі «факти свідчать, що значна частина адміністрації не має нічого спільного з політикою і має бути значною мірою, якщо не зовсім, звільнена від контролю з боку політичних органів, оскільки охоплює напівнаукову, квазіюридичну і квазібізнесову або комерційну діяльність – роботу, яка мало

або зовсім не впливає на вираження істинної волі держави» [7, с.85]. «В свою чергу, міністри, як політичні фігури отримують більше часу та можливостей для ініціювання, здійснення, коригування та забезпечення виконання стратегічних урядових проектів» [8, с.4].

Але існують і опоненти наведеної концепції. Так, П.В. Кикоть зазначає: «науково-практичне осмислення концептуальних підходів деяких вчених-юристів та керівників міністерств до реформування останніх свідчить, що, визначаючи мету реформування центральних органів виконавчої влади, вони пропонують перетворити міністерства на політико-адміністративні установи з розмежуванням функцій політичного керівництва та адміністративно-виконавчих функцій їх апаратів. Це буде означати, що державне управління, яке втрачає ознаки керованої системи з боку вищого органу в системі публічної адміністрації – Кабінету Міністрів України – і призведе до розриву єдиної управлінської системи, що, зокрема, може негативно вплинути на здійснення гармонізації законодавства України з міжнародним правом» [9, с.388].

О.Ю. Оболенський, взагалі вважає, що відокремлення політичної служби від державної може призвести до того, що «сама держава розділиться на численні органи, і політичний керівник будь-якого з них буде реалізувати юридично-владні повноваження в конкретній сфері державного управління на свій власний розсуд. А оскільки державні службовці стають цілком залежними від керівника органу державної влади – «політичного діяча», який заміщує державну посаду за призначенням чи обранням, то вони не зможуть ні протидіяти його незаконним діям, ні забезпечувати законність його дій і рішень» [10, с.78].

За твердженням А.П. Зайця «Уряд за таких умов перестає бути власне Кабінетом Міністрів, який діє з повними виконавчими повноваженнями і під свою власну відповідальність, є монолітним, взаємобалансованим самостійним виконавчим органом. Він позбавляється незаперечного адміністративного авторитету не лише щодо окремих і надзвичайно важли-

вих міністерств та відомств, місцевих державних адміністрацій. Прем'єр-міністр перестає бути при цьому самостійною політичною фігурою і перетворюється на чиновника, який не має достатніх повноважень не лише щодо міністрів, а й щодо власного апарату. Такий статус Уряду і Прем'єр-міністра знижує ефективність виконавчої влади в цілому і призводить до частої зміни Уряду» [11, с.74].

Не можемо підтримати побоювання авторів, що міністерства таким чином стануть некеровані з боку Кабінету Міністрів, адже навіть на час висловлювання науковцем своєї думки ці органи, не маючи у повній мірі політичного статусу, у більшості залежали від Президента України. А на сьогодні, ця проблема взагалі може бути знята, оскільки з проведенням конституційної реформи статус членів Кабінету Міністрів остаточно був визначений як статус державних політичних діячів, а отже Кабінет Міністрів України через міністрів одержав абсолютний контроль за центральними органами виконавчої влади (при чому, і за «політичними» міністерствами, і за неполітичними державними службами, департаментами тощо, через скеровування їх діяльності відповідними міністрами).

«...Україна, як, власне, кожна країна світу, має своє уявлення про політичну нейтральність. Наше розуміння пов'язане із достатньо конкретними речами: розмежуванням політичних і адміністративних посад і функцій в державному управлінні; департизацією державної служби; запровадженням чітких процедур прийняття політичних рішень із врахуванням інтересів зацікавлених груп; детальним регулюванням діяльності державних службовців з метою уникнення умов, за яких здатна проявитись їх політична прихильність, суб'єктивізм чи відхід від функцій адміністрування. Тому питання встановлення політичної нейтральності по-українськи – це перш за все питання встановлення меж політичної діяльності та обсягу державної служби для осіб, наділених повноваженнями виконувати функції від імені держави. Ми шукаємо цей баланс, змінюючи законодавче поле та забезпе-

чуючи належні організаційні зміни. Особливістю процесу є відсутність у політикумі спільного бачення належного балансу, а звідси – і відсутність потужного єдиного центру координації запровадження принципу політичної нейтральності, такого як, наприклад, Рада публічної служби Канади, Рада державної служби Вірменії чи Служба призначень на публічну службу Ірландії» [12].

Таким чином, встановлюючи критерії розмежування політичних та адміністративних посад в органах публічної влади законодавець має виходити в першу чергу з паритету цих двох рівнозначних, але таких різних за призначенням елементів. Використовуючи позитивний досвід, набутий за «першим пришествям» державних секретарів, як суто адміністративних осіб при політичних міністрах, є реальні шанси визначити найбільш оптимальний механізм стримувань, противаг та співпраці як всередині органу публічної влади, так і певної галузі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Серьогін С. М. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій : Ч. 1 / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, І. Г. Батраченко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 40 с.
2. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
3. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки : матеріали XVIII Міжнар. конгресу з підготовки вищих держ. службовців (м. Київ, 15–17 червня 2005 р.) / уклад. С. В. Соколик. – К. : К.І.С., 2005. – 150 с.
4. Відомості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/publication/content/1611.htm>.
5. Нариси історії державної служби в Україні / авт. кол.: Аркуша О. Г., Бородін Є. І., Віднянський С. В., Гай-Нижник П. П. та ін. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 536 с.
6. Чого очікувати від адмінреформи? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/2361.html>.

7. Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* / J. Frank. – New York : Macmillan, 1900. – P. 85.
8. Яцуба В. Власть не должна быть слабой / В. Яцуба // *Голос Украины*. – 2001. – № 207. – С. 4.
9. Кикоть П. В. Деякі організаційно-правові аспекти участі міністерств і відомств у процесі гармонізації законодавства України з нормами міжнародного права / П. В. Кикоть // *Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. – С. 388.
10. Оболенський О. Ю. Теоретико-прикладні аспекти розвитку державної служби / О. Ю. Оболенський // *Вісник державної служби України*. – 1999. – № 2. – С. 78–82.
11. Заєць А. П. *Правова держава в контексті новітнього українського досвіду* / А. П. Заєць. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 248 с.
12. Тези до виступу Начальника Головдержслужби Мотренка Тимофія на міжнародній конференції «Професія в перспективі» 04.09.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category;jsessionid=16F28DC407C96167FCED0FB48EC93291?cat_id=41071&monthfrom=01.09.09.

Армаш Н. О. До питання розмежування посад державних політичних діячів та державних службовців / Н. О. Армаш // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 45–51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12anotdc.pdf>

Розкриті основні підходи до розмежування посад політичних діячів та державних службовців в умовах діючого законодавства. Запропоновані шляхи удосконалення нормативно-правових актів для остаточного виділення особливого правового статусу державного політичного діяча.

Армаш Н.А. К вопросу разграничения должностей государственных политических деятелей и государственных служащих

Раскрыты основные подходы к разграничению должностей политических деятелей и государственных служащих в условиях действующего законодательства. Предложены пути усовершенствования нормативно-правовых актов для окончательного выделения особого правового статуса государственного политического деятеля.

Armash N.A. On the Question of Separation of State Offices of Politicians and Civil Servants

The main approaches to differentiation of positions of politicians and civil servants under the existing legislation revealed. The ways to improve regulations for the final selection of a special legal status of a state politician are tendered.