

## КЛЮЧОВІ ІДЕЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО ДІЯЧА

*У статті окреслено шляхи та напрями підвищення ефективності регулювання адміністративно-правового статусу державних політичних діячів. У результаті дослідження запропоновано конкретні зміни до законодавства України та прийняття нового Закону України "Про публічну службу".*

**Ключові слова:** державні політичні діячі, посада, ефективність, публічна служба.

На сучасному етапі адміністративної реформи важливим є дослідження таких публічних службовців, як державні політичні діячі з принципово новими якостями правового статусу їх посад, що відрізняє їх від посад державної служби, виникла потреба у переосмисленні побудови системи публічної служби. Головна ідея при цьому полягає в необхідності поєднання в існуючій службовій вертикалі та механізмі взаємодії різних видів публічних службовців осіб, що у своїй діяльності реалізують політичні функції. Поширення на таку категорію існуючого на сьогодні поняття "державний службовець" та законодавства суперечить аполітичній сутності державної служби, а автономне існування державних політичних діячів поза будь-якою системою призведе до порушення важливих для державного управління взаємодії та підпорядкування між органами та посадовими особами держави.

Окремим аспектам правового регулювання публічної служби або та її видам приділяли увагу такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. А. Дерещ, С. Д. Дубенко, Д. П. Калаянов, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, С. В. Петков, А. О. Селіванов, О. Ю. Сиявська, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко, Н. В. Янюк та ряд інших правознавців.

**Мета статті** – обґрунтувати ключові ідеї формування статусу державного політичного діяча.

Адміністративно-правова реформа, проведена в Україні з 1998 р., багато чого змінила в системі органів публічної влади, методах управління й, зрештою, у свідомості людей. Трансформація суспільства змістила вектор державного управління у бік лібералістських, що спричинило системні й структурні зміни в усіх інститутах публічної влади, починаючи з місцевого рівня та

закінчуючи вищими органами державної влади, включаючи всілякі їхні елементи. Ці тенденції різною мірою періодично починають активно розвиватися або згасати, але ніколи не припиняються. Саме в цьому вся динаміка адміністративно-правових відносин, у цьому їхня цінність.

І сьогодні дуже важливим є питання якості публічної влади: її системи, механізму і, що найголовніше, службовців, через яких публічна влада реалізується. Виділення нових видів публічної служби є закономірним наслідком розвитку суспільства й держави, що дає змогу розкрити її додаткові грані та дає змогу найбільш повно розкрити систему публічної служби як універсальний механізм реалізації завдань і функцій держави, стійкий до впливу суб'єктивних факторів, яких виникає чимало в процесі життєдіяльності суспільства. Незважаючи на різноманіття форм публічної служби, усі вони мають спільний знаменник – демократичні основи їх формування й діяльності, серед яких:

- рівність громадян України у впливі на діяльність органів публічної влади;
- законодавчо закріплений алгоритм функціонування органів публічної влади, в тому числі й прийняття ними рішень;
- існування дієвого механізму контролю над створенням і діяльністю органів публічної влади;
- чітка політика держави щодо добору кадрів органів публічної влади.

Однак, з появою нового виду публічної служби – державних політичних діячів із принципово новими якостями їх адміністративно-правового статусу, виникла потреба в переосмисленні системи публічної служби. Головна ідея при цьому полягає в необхідності об'єднання в існуючій службовій вертикалі й механізмі взаємодії різних видів публічних, службовців, які у своїй діяльності реалізують і адміністративні, і політичні функції. Охоплення такої категорії існуючим на сьогодні поняттям "державний службовець" суперечить аполітичній сутності державної служби, а автономне існування державних політичних діячів поза будь-якою системою

неминуче приведе до порушення важливих для державного управління принципів взаємодії й підпорядкування між органами та посадовими особами держави.

Що ж характерно для такої категорії публічних службовців, як “державний політичний діяч”. У першу чергу, це особа, наділена державно-владними повноваженнями у сфері формування державної політики, щодо якої застосовується особлива процедура призначення й звільнення з посади й відповідальність якої має публічний характер (серед яких, приміром, Прем'єр-Міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Перший заступник і заступник міністра).

Розуміючи “політику” як мистецтво управління державою, тобто відповідний спосіб досягнення мети держави як на її території, так і за її межами; організації суспільства, яке перебуває під певною владою, насамперед державною, ми доходимо висновку про необхідність пильної уваги до цієї категорії службовців, оскільки, крім обрання способу організації суспільства (нехай не всього, а тільки в довіреній такому службовцеві сфері) він наділений цілим рядом державних повноважень. Через нехтування особливостями державних політичних діячів і відсутність методики визначення таких посад маємо дещо розбалансовану систему, у якій, приміром, Міністр внутрішніх справ України або ж Міністр оборони перебувають у статусі державного політичного діяча, що апіорі виключено, враховуючи особливості мілітаризованої публічної служби й тих обмежень, які накладає на них Конституція України.

Нормативно-правою основою визначення оптимальних вимог та обмежень при прийнятті й проходженні публічної служби на державних політичних посадах стали Закони України “Про Кабінет Міністрів України” (2014 р.) та “Про засади запобігання і протидії корупції” (2011 р.). Положення цих нормативно-правових актів потребують уточнення та доповнення. Зокрема, ст. 7 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” пропонуємо викласти в такій редакції: “Членами Кабінету Міністрів України можуть бути дієздатні громадяни України, які досягли 35-річного віку, мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення”. Впровадження таких вимог забезпечить реалізацію ефективної кадрової політики в державі, що позитивно вплине на весь механізм державного управління.

Відсутність обмежень у державних політичних діячів, пов'язаних з політичною діяльністю, зумовлено їх правовим статусом як осіб, наділених публічними державно-влад-

ними повноваженнями у сфері формування державної політики. Проте, на відміну від політичного діяча (політика); державний політичний діяч є публічним службовцем, пов'язаним службовими відносинами із державою. Тому формування й реалізація політики у довіреній державному політичному діячеві сфері має відбуватися в межах загальнодержавної політики, відображеної у відповідному документі – Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Відхід від концептуальних засад загальнодержавної політики має стати підставою для відправлення державного політичного діяча у відставку. У зв'язку з цим пропонуємо викласти в новій редакції п. 2 ч. 1 ст. 18 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” (2014 р.): “2) за поданням Прем'єр-міністра України у разі невиконання чи неналежного виконання міністром п. 1, 2 ч. 1 ст. 44 цього Закону (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України)”.

На основі проведеного дослідження особливостей посади, умов проходження служби тощо пропонуємо до встановлених чинним законодавством підстав втрати статусу державного політичного діяча: за рішенням Президента України, шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку (наприклад, у разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності) додати інші підстави; такі як: порушення державним політичним діячем Конституції України і законів України; втрата громадянства, виявлення факту подвійного громадянства, визнання судом державного політичного діяча недієздатним, винесення щодо нього обвинувального вироку суду та виїзд на постійне проживання в іншу країну. Ці підстави впливають з інших положень чинного законодавства – вимог щодо громадянства, відсутності судимості у кандидата на заняття посади тощо, проте чітке визнання цих фактів підставами для втрати правового статусу державного політичного діяча зменшить кількість неоднозначного тлумачення та застосування законів України при звільненні з державних політичних посад і дають змогу уникнути адміністративних позовів з питань звільнення з публічної служби.

З реалізацією статусу державного політичного діяча та державного службовця тісно пов'язане питання визначення правового статусу патронатних службовців державних політичних діячів. За чинним законодавством на них поширюється дія законодавства про державну службу. З урахуванням мети та особливостей призначення таких осіб на посади, їх дорадчих, консультативних, допоміжних функцій при державному політичному діячеві, а також того, що завданням державних службовців є пред-

ставлення і захист інтересів держави, а завданням патронатної служби є представлення інтересів і консультування єдиної особи – державного політичного діяча (що підтверджується відповідними нормами Законів України “Про центральні органи виконавчої влади” (2011 р.), “Про Кабінет Міністрів України” (2011 р.)), вважаємо, що патронатні службовці повинні мати особливий статус, що обов’язково має бути відображено в чинному законодавстві.

Проведене дослідження свідчить про те, що запропоновані вимоги та обмеження для кандидатів на заняття посад державних політичних діячів мають у своїй основі одну з чотирьох демократичних засад формування публічної служби – реалізація ефективної політики держави щодо підбору кадрів органів публічної влади.

Серед очікуваних результатів упровадження такого механізму є підвищення ефективності формування державної політики у ввіреній державному політичному діячеві сфері, прийняття якісних управлінських рішень, зменшення кількості скарг на їх рішення, дії чи бездіяльність.

Істотною відмінністю державних політичних діячів від державних службовців, у яких реалізація повноважень (у тому числі й дискреційних) сполучена з рядом заборон і обмежень, адміністративно-правовий статус державного політичного діяча передбачає обов’язкову політичну складову в його діяльності, що, відповідно, не може не впливати на прийняття ним рішень.

Дискреційне повноваження – це обмежений правом розсуд, який надається державному політичному діячеві, уповноваженому ухвалювати політичні та/або управлінські рішення для оптимізації й індивідуалізації вирішення питань у межах закону. Правомірними при реалізації дискреційних повноважень можна вважати лише ті дії, виконання яких супроводжувалося дотриманням спеціальних вимог, визначених відповідним Законом.

Такими обов’язковими умовами реалізації дискреційних повноважень державних політичних діячів є: по-перше, об’єктивність і неупередженість у діяльності, які необхідно розуміти як прийняття зваженого й об’єктивного рішення державними політичними діячами, на основі опоєднання їх неупередженості й політичного інтересу; по-друге, рівність перед законом – це уніфіковане застосування до фізичних і юридичних осіб норм закону при регулюванні тотожних правовідносин між якісно однорідними групами суб’єктів; по-третє, пропорційність у діяльності державного політичного діяча, яка виступає в ролі балансу або припустимого для всіх суб’єктів правовідносин компромісу в процесі його політичної діяльності; по-четверте, це доцільність у прийнятті рішень з використанням дискреційних повноважень. Для державного полі-

тичного діяча ця умова є визначальною у його діяльності, адже він повинен постійно ухвалювати рішення, засновані на виборі між декількома невідомими, користуючись саме принципом доцільності. Разом з тим слід нагадати, що протиставлення доцільності й законності є недопустимим. До того ж, дискреційні повноваження без належного нормативно-правового регулювання й контролю над їхньою реалізацією є серйозним корупціогенним фактором, що теж не може залишатися без уваги вчених і практиків.

Механізмом боротьби з таким антисуспільним явищем, як політична корупція, пропонується ряд заходів, спрямованих на: запобігання політичній корупції (робота над теоретичною основою виділення нового виду корупційних правопорушень, зменшення корупційних ризиків у роботі державних політичних діячів, забезпечення постійного контролю з боку громадян, громадських організацій та держави за діяльністю державних політичних діячів тощо), припинення протиправних дій, що мають ознаки політичної корупції (відсторонення державного політичного діяча від виконання повноважень на час проведення розслідування, зупинення дії актів, прийняття яких пов’язується з протиправною діяльністю) та відповідальність державних політичних діячів (через закріплення окремого складу адміністративного проступку, застосування відповідних санкцій до державного політичного діяча тощо).

З урахуванням особливостей правового статусу державних політичних діячів, зокрема наявність у них політичних повноважень, виділення особливого виду корупційних діянь є важливим.

Враховуючи вищезазначене, пропонуємо доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 179-10 такого змісту: “одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб особою, наділеною публічними державно-владними повноваженнями у сфері формування державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей – тягне за собою накладення штрафу від п’ятисот до семисот п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної вигоди матеріального характеру.”

Закріплення на законодавчому рівні особливих характеристик державних політичних діячів як суб’єктів корупційних правопорушень та впровадження механізму протидії політичній корупції надасть змогу уникнути помилок при кваліфікації діянь цих суб’єктів, враховуючи їх політичні функції

**Висновки.** Підбиваючи підсумок, слід підкреслити важливість прийняття Основ законодавства про публічну службу, які

мають стати нормативною основою співвідношення державних політичних посад з посадами державної служби в органах виконавчої влади, містити крім базових характеристик публічних службовців, ще й особливості державних політичних діячів і, як наслідок, сприяти запобіганню пробілів і колізій у законодавстві про публічну службу.

### Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 // Відомості Верховної

Ради України. – 2005. – № 35 (№ 35-36, 37). – Ст. 1358.

2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. №3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

Стаття надійшла до редакції 09.10.2014.

---

### Армаш Н. А. Ключевые идеи относительно формирования статуса государственного политического деятеля

*В статье обозначены пути и направления повышения эффективности регулирования административно-правового статуса государственных политических деятелей. В результате исследования предлагаются конкретные изменения в законодательстве Украины и принятие нового Закона Украины "О публичной службе".*

**Ключевые слова:** государственные политические деятели, должность, эффективность, публичная служба.

### Armash N. Key Ideas of Formation of State Status Political Figures

*Devoted to the complex scientific and theoretical analysis of the administrative and legal status of state politicians. The concept and nature of the legal categories of "public political figure," "democratic principles of formation of public authorities", "political corruption", "competence" and so on.*

*A concept of "democratic principles of the formation of public power" by isolating its elements: equality of citizens of Ukraine to influence the activities of public authorities, legally enshrined algorithm of public authorities including decision-making, the existence of an effective mechanism of control over the creation and activities the public authorities, a clear policy on recruitment of executive power. The formal definition of these elements will control the process of building a democratic state, including in matters of staffing the public service.*

*The concept of reforming the public service in terms of administrative and legal status of state politicians. In particular, the goals, objectives and principles of the profession of public political figures, outlines the conditions of their effective operation;*

*In theoretically the necessity of the Law of Ukraine "On Public Service", which has become the normative basis of administrative and legal status politician and as a result, help avoid gaps and colic in legislation on public service.*

**Key words:** administrative and legal status, state politician, public service.