

Петренко П.Д.

кандидат юридичних наук

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК КРИТЕРІЙ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ І АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСАД

У статті виділено критерії розмежування адміністративних і політичних посад у структурі державного управління України та проаналізовано такий критерій, як відповідальність суб'єктів державного управління за результати діяльності на таких посадах.

Ключові слова: відповідальність суб'єктів державного управління, адміністративна відповідальність, політична відповідальність, адміністративні посади, політичні посади.

Постановка проблеми. В умовах поглиблення європейської інтеграції та курсу на набуття Україною членства в Європейському Союзі (далі – ЄС) із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, від 27.06.2014, Україна не лише підтвердила обрання такого напрямку зовнішньої політики, як європейська інтеграція з метою набуття членства в Європейському Союзі, але й взяла на себе певні зобов'язання. Одними з найактуальніших завдань реформи державного управління, що триває в Україні, є остаточне виділення і визначення статусу політичних і адміністративних посад у системі посад органів виконавчої влади України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформ державного управління і державної служби, адміністративної реформи, розмежування політичних і адміністративних посад уже неодноразово були предметом дослідження науковців. До описаних праць належать роботи таких науковців, як Л. Балущька, Ю. Война, М. Карпа, М. Клименко, М. Ониськів, О. Сушинський, О. Мельник, О. Худоба, І. Чорнобил, В. Шаповал та інших.

Не вирішені раніше проблеми. В Україні процес розмежування адміністративного і політичного складників державного управління розпочато, але про досконалість правового регулювання мова не ведеться. І це викликає великі непорозуміння щодо статусу носіїв влади, правового регулювання повноважень, критеріїв виділення в структурі системи державного управління політичного й адміністративного складників тощо. Зрозуміло, що першочерговим для вирішення питання є виділення критеріїв розмежування політичних посад, а вже потім визначення статусу.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз відповідальності суб'єктів державного управління як одного з критеріїв розмежування політичних і адміністративних посад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідальність суб'єктів державного управління характеризується можливістю притягнення за результатами діяльності на певній посаді до політичної чи адміністративної відповідальності. І ця різниця повинна бути враховувала під час виділення політичного й адміністративного складників державного управління. Вид та обсяг правової відповідальності може бути необхідною і достатньою умовою для визначення виду робіт, тому й посад, які підпадають під дію законодавства з питань публічної служби, а відповідні громадяни мають статус публічних службовців. У такому сенсі правова відповідальність, що включає зміст, характер роботи та контроль за її виконанням і санкції, є критерієм класифікації посад публічних службовців [1, с. 5].

У Кодексі України про адміністративні правопорушення низка статей стосуються саме такої специфічної діяльності, як управління, а суб'єктом правопорушення в таких статтях передбачено визнання особи правопорушником серед інших умов наявність у статусі такого спеціального, як державний службовець. Або ж зайняття особою політичної посади і відповідний статус. Акцентовано увагу на зміни назви глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [2], а також змісту окремих статей цієї глави 2014–2016 років із метою вдосконалення системи запобігання корупції. Указані зміни ілюструють зв'язок контролю і відповідальності: комплексність змін у цьому аспекті сприяє досягненню завдань запобігання корупції в Україні, застосу-

вання превентивних антикорупційних механізмів, усунення наслідків корупційних правопорушень [3]. Удосконалення механізмів контролю без удосконалення механізмів відповідальності значно знижує ефективність проведених заходів. І навпаки. Якщо контроль дозволяє виявити відхилення в розвитку системи від задалегідь визначених показників і визначити шляхи ліквідації, то відповідальність забезпечує ефективність контролю, надаючи можливість покарати осіб, які винні у настанні таких відхилень за умови доведення вини і наявності складу правопорушення, злочину.

Щодо політичної відповідальності в системі органів виконавчої влади, то особливої актуальності її аналіз набуває у зв'язку з тим, що органічний дефіцит відповідальності (притаманний не тільки правлячим суб'єктам, але й майже всім політичним акторам), яка б забезпечувала не лише дотримання зобов'язань, але й відплату за порушення та неправомірні вчинки. Ураховуючи особливу значимість системи державного управління, яка покликана спрямовувати вектори суспільного розвитку, не можна заперечувати, що проблема політичної відповідальності еліт виступає найважливішим фактором, що визначає тип життєдіяльності, характер і динаміку розвитку суспільства [4, с. 3].

В. Шаповал констатує, що власне політичну відповідальність уряду перед парламентом нерідко називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються у представницькому органі. Можливість такої відповідальності припускається в країнах із парламентарною та змішаною республіканською формами правління. У президентських республіках кабінет несе політичну відповідальність перед президентом, який може відправити у відставку міністрів у разі несхвалення дій [5, с. 194]. Рівень політичної відповідальності суб'єктів влади й управління виступає чи не найголовнішим критерієм і виміром ступеня демократичності політичної системи і рівня розвитку громадянського суспільства. Значимість політичної відповідальності полягає ще й у тому, що вона спонукає до розвитку й усіх інших якостей (відповідно до найвищих ціннісних критеріїв демократії). Сутність політичної відповідальності визначається відповідальністю органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням певної території за невідповідність діяльності мандату довіри, а суб'єктами політичної відповідальності при цьому постають ті носії влади й управління, які реально визначають зміст державно-управлінських рішень і відповідної діяльності [4, с. 5].

У законодавстві України передбачено колективну та індивідуальну відповідальність уряду. Відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», діяльність уряду ґрунтується на принципі солідарної відповідальності, що означає усунення з посад усього складу Кабінету за його політику та рішення, навіть якщо окремі міністри формально не брали участі в ухваленні того чи іншого рішення або виступали проти нього. В Україні натепер державотворенням функціонує така модель уряду, як коаліційний уряд, що створюється за умови, коли жодна партія не має підтримки парламентської більшості. Це уповільнює дію механізму політичної, а тим більше конституційної відповідальності уряду [6, с. 90–91].

Згідно зі ст. 87, ч. 3 ст. 115, Верховна Рада України має повноваження на прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки і в порядку, що визначені цією Конституцією. Реалізація вказаного повноваження здійснюється за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення ухвалюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Аналізуючи питання відповідальності уряду, О. Мельник акцентує увагу на тому, що вотум недовіри – результат парламентської ініціативи. Тому в інтересах стабільності функціонування Уряду в конституції ускладнюють процедуру цієї ініціативи, вимагаючи, щоб вона виходила від значної групи парламентарів, а також зумовлюють вираз недовіри необхідністю подання за резолюцією недовіри (осудження, осуду) абсолютної або кваліфікованої більшості голосів у палаті [7, с. 43–44]. При цьому в ч. 2 ст. 87 уточнено, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України [8]. В. Тернавська вважає, що слід запровадити положення про дострокове припинення повноважень парламенту у разі відставки уряду, як це має місце в низці країн розвиненої демократії, оскільки наявність коаліції унеможлиблює формування якісно нового складу уряду з одного боку, а з іншого – дисциплінуватиме парламент, який не

зможе зловживати своєю владою та відправляти у відставку уряд щороку, тому це сприятиме нормальному функціонуванню системи стримувань і противаг [6, с. 92–93].

Ураховуючи вищенаведені положення щодо політичної відповідальності уряду перед парламентом, можна підтримати позицію, що політична відповідальність уряду (як основний елемент політичної і конституційної системи) передбачає дострокове припинення ним повноважень унаслідок його нездатності виробляти правильну політику чи здійснювати її на користь держави і суспільства. Ця відповідальність може мати як добровільний, так і примусовий характер, залежно від рівня правової свідомості глави уряду та урядовців [6, с. 89]. Згідно з ч. 2 ст. 115 Конституції України, Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Тим самим забезпечується можливість добровільної відмови від виконання завдань виконавчої влади.

У Конституції України передбачено, що Верховна Рада України здійснює контроль уряду (згідно з п. 11 ст. 85, розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; п. 12 – здійснює призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб із посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; згідно з п. 13 – здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону [8]). Як бачимо, парламент має повноваження на призначення і звільнення членів уряду. Ці повноваження, за визначенням науковців, також описують поняття політичної відповідальності уряду, але індивідуальної.

Проблемним питанням політичної відповідальності уряду, на думку В. Шаповал, є її суб'єктивний характер [5, с. 194]. Санкцією політичної відповідальності є висловлення вотуму недовіри представницьким органом главі уряду, а також окремим урядовцям, що передбачає їх відставку. А підставою для настання такого виду відповідальності є не порушення норм права, а втрата підтримки дій уряду чи окремих урядовців із боку законодавчого органу, що зумовлено роз-

становкою політичних сил у парламенті [6, с. 89]. Л. Балуцька доходить висновку, що «часовій тривимірності політична відповідальність має суб'єктивні передумови настання та існування, а водночас відповідні наслідки втілення й реалізації, їх суб'єктивно-об'єктивну оцінку» [9, с. 172]. Таким чином, політична відповідальність уряду чи окремого урядовця перед парламентом має здебільшого суто суб'єктивні підстави – негативне рішення парламенту про висловлення недовіри уряду чи окремому урядовцю, причому під час ухвалення рішення парламент не пов'язаний жодними правовими підставами. Відмічена невідомість у поняттях і критеріях підстав для порушення процедури вотуму недовіри може призвести до переслідування зазначених осіб за їх політичні переконання [6, с. 91]. Так, необхідність застосування вказаної форми відповідальності уряду визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні парламентаріїв. Згідно із самою ідеєю власне політичної відповідальності уряду, останній здійснює свої функції доти, поки його діяльність задовольняє парламент. При цьому уряд діє за власним правом, його члени не розглядаються як довірені особи парламенту, що виконують його волю. У дійсності характер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами [5, с. 194–195]. Зважаючи на викладене, підтримуємо позицію В. Тернавської, що успішне завершення конституційної реформи вимагає заповнення прогалін у конституційному законодавстві шляхом прийняття низки законів для конкретизації норм Конституції України, які мають загальний характер. Якщо більшість дослідників заперечують можливість чи доцільність прийняття преміального закону про відповідальність органів державної влади, то стосовно відповідальності уряду, на думку науковця, слід доповнити Закон України «Про Кабінет Міністрів України» розділом, у якому містилися б положення про політичну відповідальність уряду, зокрема чітко визначалися б поняття та види порушень, юридичні підстави цього різновиду відповідальності, види санкцій, та передбачалося належне забезпечення норм матеріального права процесуальними нормами. Така відповідальність повинна бути не просто позитивною, а ретроспективною, тобто пов'язаною з негативними наслідками для суб'єкта правопорушення, однак які не можуть бути такими жорсткими, як, наприклад, під час притягнення до кримінальної відповідальності [6, с. 92–93].

Висновки. Для організації діяльності органів виконавчої влади провідне значення має категорія політичної відповідальності як вид соціальної відповідальності спеціальних суб'єктів (носії влади, що приймають політичні рішення) перед народом. Політичні посади повинні характеризуватися тим, що: 1) обіймаються згідно з політичними процедурами, які визначені Конституцією; 2) основою для зайняття є політична лояльність до провідних політичних сил; 3) звільнення з посади відбувається залежно від результатів виборів; 4) структурно перебувають у вищестоящому органі управління, 4) характеризуються підзвітністю та підконтрольністю представницькому органу (парламенту); відповідальністю перед головою держави та представницьким органом (парламентом); 5) компетенцією охоплено ухвалення політичних рішень, які спрямовані на реалізацію загальнодержавних інтересів; 6) передбачено політичну відповідальність за результати діяльності на такій посаді. Наприклад, адміністративні посади: 1) обіймаються згідно

з визначеними у законодавстві адміністративними процедурами; 2) основою для зайняття є професіоналізм та компетентність; 3) зміна кадрового складу відбувається на умовах контракту або з міркувань кар'єрного зростання; 4) компетенцією охоплено реалізацію державної політики, прийняття адміністративних рішень, які спрямовані на вирішення конкретних проблем у певній галузі економіки або соціальної сфері; 5) характеризуються підконтрольністю та підзвітністю вищестоящій посаді в адміністративному органі управління; 6) передбачено адміністративну відповідальність за результати діяльності на такій посаді.

Виділення критеріїв та впровадження в Україні на їх основі концепції адміністративних та політичних посад повинно супроводжуватися вдосконаленням правового регулювання політичної відповідальності (поняття та види порушень, юридичні підстави цього різновиду відповідальності, види санкцій, належне забезпечення норм матеріального права процесуальними нормами).

Список літератури:

1. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розробка / [О. Сушинський, О. Худоба, Д. Заяць, М. Карпа, І. Чорнобиль та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. 64 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-21) від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Верховна Рада України; Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Стор. 3186. Стаття 2056.
4. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління: наук.-метод. розробка / авт. кол.: Е. Афонін, О. Валевський, В. Голубь та ін.; за заг. ред. В. Ребкала, В. Шахова. Київ: НАДУ, 2011. 44 с.
5. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закладів і фак. Київ: АртЕк: Вища школа, 1997. 262 с.
6. Тернавська В. Політико-правові засади відповідальності уряду в Україні. Право України. 2010. № 7. С. 88–93.
7. Мельник О. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2000. 175 арк.
8. Верховна Рада України; Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. Стор. 15. Стаття 2598.
9. Балущка Л. Сутність політичної відповідальності: часова тривимірність та суб'єктно-об'єктні особливості. Вісн. Львів. ун-ту. Сер. Філософ. науки. 2011. Вип. 14. С. 166–174. Бібліогр.: 16 назв. укр.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК КРИТЕРИЙ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ

В статье выделены критерии разграничения административных и политических должностей в структуре государственного управления Украины и проанализирован такой критерий, как ответственность субъектов государственного управления за результаты их деятельности на таких должностях.

Ключевые слова: *ответственность субъектов государственного управления, административная ответственность, политическая ответственность, административные должности, политические должности.*

THE RESPONSIBILITY OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A CRITERION OF DELIMITATION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE POSITIONS

The article singles out the criteria for differentiation of administrative and political posts in the structure of state administration of Ukraine and analyzed such a number of criteria as the responsibility of subjects of public administration for the results of their activities in such positions.

Key words: *responsibility of subjects of state administration, administrative responsibility, political responsibility, administrative positions, political positions.*