

У контексті розглянутої теми не можна не згадати про такий феномен, як юридичні колізії, наявність яких заважає нормальній, злагодженій роботі правової системи, часто уражає права громадян, відбивається на ефективності правового регулювання, стані законності та правопорядку тощо. Але ця проблема, зважаючи на її багатогранність та складність, потребує самостійного аналізу, зокрема з точки зору впливу юридичних колізій на конфліктність суспільства і можливість досягнення суспільного консенсусу.

Зрозуміло, що не всі соціальні конфлікти підпадають під регулювання правових норм. Інколи юридизація конфлікту взагалі не може дати бажаного результату або просто є неможливою. Більше того, завершення конфлікту на основі норм права може призвести до виникнення нового конфлікту з іншим об'єктно-суб'єктним складом. Тому одним із завдань правової науки та законотворчої практики можна назвати необхідність розробки методики конфліктологічної експертизи законодавства та її практичне втілення, що дозволить посилити саме консенсуальний потенціал як законодавства в цілому, так і окремих норм.

Ю. П. Битяк, член-кореспондент АПрН України, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України;

О. В. Петришин, доктор юридичних наук, заступник директора Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Державні секретарі в системі органів виконавчої влади

Проблема розподілу адміністративних та політичних посад зовсім недавно стала предметом обговорення у вітчизняній управлінській науці. Питання про доцільність такого розподілу було поставлено не як абстрактна теоретична проблема, а під час обговорення концептуальних засад організації інституту державної служби у процесі розробки робочою групою проекту Закону України «Про державну службу», який, як відомо, був прийнятий вперше в Україні та й в усіх країнах, колишніх республіках СРСР, наприкінці 1993 р.¹

Уже тоді пошук оптимальних параметрів організації та функціонування такої складної соціальної системи, якою є, поза всяких сумнівів, державна служба, об'єктивно привів до висновку, що обійти цю проблему при конструюванні моделі

© Битяк Ю. П., Петришин О. В., 2001

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

державної служби, яка відповідала б сучасним критеріям стабільності та ефективності, такої організації державно-службових відносин, яка була б побудована на принципах демократії та відповідальності, не вдасться.

З різних причин — суб'єктивних та об'єктивних, вирішити цю проблему у згаданому Законі виявилось неможливим. Слід підкреслити, що до такого рішення українське суспільство не було готовим, насамперед ментально. По-перше, не могла з методологічних міркувань сприйняти ідею розподілу політичних та адміністративних посад у системі виконавчої влади вітчизняна управлінська наука, яка у своїй основі залишалась по суті ще радянською. По-друге, марно було сподіватися на такий рішучий крок з боку законодавця за умов відсутності чіткої постановки на той час більш широкого питання щодо необхідності проведення адміністративної реформи.

Однак є всі підстави стверджувати, що саме прийнятий у 1993 р. і чинний нині Закон України «Про державну службу» заклав, наскільки це було можливим, юридичні підвалини для подальшого вирішення питання про розподіл адміністративних та політичних посад у системі виконавчої влади.

Для цього слід звернути увагу на таке загальне положення Закону. Стаття 9 цього Закону практично виводить з під сфери його дії правовий статус цілої низки вищих посадових осіб. Серед них вищі посадові особи виконавчої влади — Прем'єр-міністр та члени Кабінету Міністрів України. Дані особи Законом України «Про державну службу» лише називаються державними службовцями, тобто визнаються державними службовцями в плані належності до загального поняття державного службовця, але не в тому вузькому розумінні професійного службовця, на якого поширюються усі інші конкретні статі Закону.

Надалі ст. 25 Закону, яка встановлює ієрархію категорій та рангів професійних державних службовців, на яких безпосередньо поширюється Закон, визначає верхню межу першої категорії посад посадами перших заступників міністрів, керівників державних комітетів, керівників обласних та міських у Києві та Севастополі державних адміністрацій, керів-

ників адміністрації Президента України та Секретаріату Верховної Ради України. Тому ми не можемо погодитися із сформульованою в літературі точкою зору, згідно з якою міністри беззаперечно належать до державних службовців¹, у всякому разі чинний Закон України «Про державну службу» не дає підстав для такого категоричного висновку.

Таким чином, саме пошук оптимальної моделі організації державно-службових відносин за умов дотримання критеріїв демократії та правової державності призвів ще під час розробки проекту Закону «Про державну службу» до принципового розмежування статусів вищих посадових осіб виконавчої влади та статусів професійних кар'єрних працівників державних органів, до висновку про те, що вищі посадові особи виконавчої влади не повинні підпадати під дію Закону про державну службу.

Наступним етапом просування до розподілу політичних та адміністративних посад у системі органів виконавчої влади стала модель організації державної служби, запропонована у Концепції адміністративної реформи в Україні, схвалена рішенням державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи 25 березня 1998 року².

Так, за змістом і характером діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень пропонувалось здійснити класифікацію посад у державних органах на політичні, адміністративні та патронатні. Зокрема, до політичних посад в органах виконавчої влади передбачалось включити посади усіх членів Кабінету Міністрів, перших заступників міністрів, голів обласних державних адміністрацій. У свою чергу, адміністративні та патронатні посади в державних органах вважались доцільним віднести до державної служби, особливість якої вбачалась у тому, що працівники на цих посадах є державними службовцями, беруть участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, займаються управлінською діяльністю (керують, організують, виконують), мають держав-

¹ Коліушко І., Тимошук В. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів// Право України. — 2000. — № 2. — С. 10.

² Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998.

но-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою, отримують від держави винагороду за свою працю¹.

Найпершим радикальним заходом реформування державної служби Концепція вважала необхідним за допомогою чіткого визначення статусу державних службовців розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах – політичних діячів (політиків) і державних службовців, причому керівництво проходженням державної служби в органах виконавчої влади мало б бути покладене на вищу посадову особу, яка б мала статус державного службовця.

Найширше обґрунтування пропозиція про необхідність виділення в органах виконавчої влади окремої категорії посад державних політичних діячів отримала у роботі І. Коліушко та В. Тимощука². Автори приходять до такого висновку на підставі аналізу особливостей статусу та діяльності цих осіб, які вони вбачають в:

- особливому порядку призначення (обрання);
- порядку звільнення та припинення повноважень;
- участі у виробленні державної політики та політичній відповідальності;
- прийнятті загальнообов'язкових рішень;
- праві формувати патронатні служби;
- пріоритеті політичних якостей претендентів на такі посади.

Тому в Україні має бути прийнятий Закон про Кабінет Міністрів, який повинен врегулювати вказані особливості статусу цих осіб, оскільки правовий статус інших категорій політичних діячів регулюється Конституцією та окремим Законом «Про статус народного депутата»³.

Однак розподіл статусів та відповідальності в системі виконавчої влади не буде завершеним без уточнення сфери функціонування державної служби як специфічної професійної діяльності осіб, які обіймають посади в державних органах, пов'язані з виконанням прийнятих рішень, форму-

¹ Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К., 1998.

² Коліушко І., Тимошук В. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів// Право України. – 2000. – № 2.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

вання цілісної системи управління державною службою у такому вузькому розумінні. Нам здається вдалим для позначення специфіки такого різновиду державної служби термін «адміністративна служба», запропонований В. Б. Авер'яновим¹.

Вперше пропозиція про необхідність створення завершеної системи управління державною службою за рахунок її доведення до рівня конкретних державних органів шляхом визначення посадової особи, яка безпосередньо відповідала б за забезпечення умов проходження служби, – керівника апарату чи секретаря державного органу – була сформульована у авторському проекті закону «Про службу в державних органах та їх апараті», опублікованому на початку 1998 р.² Цьому питанню була присвячена окрема стаття вказаного проекту.

Насамперед пропонувалось розділити загальне керівництво питаннями державної служби, яке відносилось до компетенції керівника державного органу, і безпосереднє управління службою в державному органі, яке повинен здійснювати керівник апарату чи секретар державного органу. Одразу зазначимо, що пропозиція щодо такого розподілу не була надмірно категоричною, натомість проект Закону допускав доцільність поєднання цих двох функцій – керівництва та управління службою в державних органах місцевого рівня.

До компетенції керівника апарату чи секретаря державного органу даний проект відносив:

- забезпечення виконання законодавства про службу;
- заходи щодо підвищення ефективності служби;
- виконання завдань, поставлених перед службою;
- забезпечення дотримання трудового законодавства щодо службовців.

Оскільки даний проект Закону передбачав, що секретар державного органу насамперед є керівником служби в певному державному органі, то й запропонована конструкція його правового статусу завершувалася пропозицією щодо підзвітності цієї посадової особи з питань забезпечення умов про-

¹ Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади. – К., 1997. – С. 42-43.

² Битяк Ю., Петришин О. Про службу в державних органах та їх апараті // Вісник Академії правових наук України. 1998. – № 1 (12). – С. 150-169.

ходження служби в державному органі та його апараті Головному управлінню державної служби України.

Безпосередньо відносно організації системи органів виконавчої влади В. Б. Авер'янов запропонував вважати посадами державного політичного діяча посади міністра та першого заступника міністра, інші заступники міністрів мали б мати статус державних службовців, один з яких (керівник апарату міністерства) очолював би персонал міністерства, який складається не лише з державних службовців, але й технічних та допоміжних працівників¹.

З метою вдосконалення системи державного управління, діяльності Кабінету Міністрів, міністерств та інших органів центральної виконавчої влади Указом Президента України від 29 травня 2001 р. «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»² були введені в систему виконавчої влади посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України і Державних секретарів міністерств.

Відповідно до цього Указу були внесені зміни до Указу Президента України від 15 грудня «Про систему центральних органів виконавчої влади», згідно з якими посади Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад вважаються політичними і не належать до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу». Указом на міністрів покладена відповідальність за розроблення і реалізацію державної політики, визначення політичних пріоритетів та стратегічних напрямів роботи міністерств, шляхів їх досягнення. Водночас організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та міністерств покладається на Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств, які вважаються державними службовцями, а їх посади в установленому порядку належать до відповідних категорій посад держав-

¹ Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Коваленко В. Л. Проблеми реформування державного управління та адміністративного права // Правова держава. — 1999. — Вип. 10. — С. 58.

² Урядовий кур'єр. — 2001. — 31 травня.

них службовців.

Повноваження державного секретаря міністерства деталізуються у Примірному положенні про державного секретаря міністерства, затвердженому Указом Президента України від 14 липня 2001 р.¹ Їх аналіз свідчить про те, що більшість з них розкривають статус державного секретаря як керівника державної служби міністерства, його завдання щодо організації забезпечення виконання функцій, які належать до сфери діяльності міністерства, забезпечення діяльності міністра як керівника міністерства та члена Кабінету Міністрів, здійснення поточної роботи, пов'язаної з виконанням покладених на міністерство завдань, забезпечення стабільності і наступництва у роботі міністерства. Водночас деякі з повноважень, наданих державним секретарям, на наш погляд, виходять за межі статусу державного службовця, задекларованого вищезгаданими нормативними актами, оскільки мають політичну природу. Зокрема, у разі відсутності міністра державний секретар може доповідати за дорученням Президента, Кабінету Міністрів України законопроекти та інші питання на пленарних засіданнях Верховної Ради України, брати участь у заходах, що проводяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

І справа тут не стільки в тому, що державних секретарів призначає Президент, а не Кабінет Міністрів². Вирішення цього питання залежить від того, яка посадова особа визнається главою державної служби в державі. Так, в країнах класичної парламентської демократії (Великій Британії) цією особою зазвичай визнається глава уряду — прем'єр-міністр. Конституційна модель парламентсько-президентського правління України, для якої характерною є подвійна виконавча влада, коли президент обирається безпосередньо народом і тому покликаний від його імені контролювати урядову машину, а уряд уособлює «звичайну виконавчу владу»³, передбачає доцільність покладення на президента прерогативи глави державної служби. Про обґрунтованість такого висновку свідчить те, що саме Президент в Ук-

¹ Урядовий кур'єр. — 2001. — 18 липня.

² Скрипнюк В. Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні // Право України. — 2001. — № 10. — С. 17.

³ Шайо Андраш. Самоограничение власти (кратний курс конституціоналізма). — М.: Юрист, 2001. — С. 200-2001.

раїні керує питаннями здійснення державної політики в галузі державної служби, зокрема проведенням адміністративної реформи, активно займається нормотворчістю з цих питань.

Отже, введення інституту державних секретарів є позитивним фактором, важливим кроком, що наближає організацію виконавчої влади в Україні до випробуваних часом європейських стандартів демократії та ефективності. Водночас не можна не погодитись з висновком В. Скрипнюк стосовно того, що введення інституту державних секретарів в систему виконавчої влади може призвести до двох протилежних наслідків¹. З одного боку, це може сприяти підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади завдяки стабілізації особового складу міністерств, виведенню його з-під політичної кон'юктури у парламенті, а також покладенню поточної роботи на державних секретарів, а з іншого — стає можливим внесення розколу у виконавчу владу, своєрідне двовладдя в органах виконавчої влади.

Саме тому перспективним напрямом удосконалення інституту державних секретарів має стати послідовне проведення принципу розподілу політичних та адміністративних функцій в органах виконавчої влади, хоча абсолютної межі, як про це свідчить світовий досвід та й сам зміст управлінської діяльності, тут бути не може. В контексті даної проблематики послідовна реалізація цього принципу має призвести до позбавлення державних секретарів політичних функцій. Міністр для тимчасового делегування своїх повноважень може мати політичного державного секретаря на зразок організації системи виконавчої влади в Угорщині, яка теж нещодавно стала на шлях демократії². Окрім того, статус державних секретарів як керівників державної служби в органах виконавчої влади, завдання якої зводяться до забезпечення діяльності державного органу, має бути незалежним від інших політичних чинників, зокрема строку повноважень глави держави, що покликано зміцнити основні засади організації професійної дер-

¹ Скрипнюк В. Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні // Право України. — 2001. — № 10. — С. 17.

² Ткач Д. Інститут державних секретарів: як він діє в Угорщині // Урядовий кур'єр. — 2001. — 7 липня.

жавної служби — її стабільність та наступництво.

І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук,
вчений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН
України

Соціальна і правова держава: співвідношення понять

Питання становлення, розвитку та функціонування демократичної, соціальної правової державності відрізняються своєю практичною актуальністю і теоретичною значущістю. За своєю сутністю вони мають міждисциплінарний характер, оскільки на рівних підставах можуть бути віднесені як до предмета теорії держави і права, так і до конституційного права, політології та галузевих наук, що вивчають проблеми соціального захисту. На перший погляд, проблеми соціальної і особливо демократичної та правової держави є давно відомими і глибоко розробленими в юридичній науці. Насамперед мова йде, звичайно, не про вітчизняні дослідження, а про досягнення політико-правової науки країн Заходу, в яких реально функціонують держави такого рівня. Однак для України рішення Верховної Ради щодо реалізації концепції демократичної, соціальної правової держави поставило перед вітчизняною юридичною наукою нелегке завдання — з'ясувати значення цих конституційних термінів, їх предметне наван-

© Яковюк І. В., 2001