

*Костилев О. І.,
здобувач*

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

АПАРАТ ТА ПАТРОНАТНА СЛУЖБА МІНІСТРА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Анотація. У статті розглядається актуальне питання щодо апарата патронатної служби міністра як об'єкта адміністративно-правового дослідження. Також зроблені актуальні висновки та пропозиції щодо досліджуваної тематики.

Ключові слова: служба міністра, патронатна служба міністра, адміністративно-правове дослідження, підрозділи по забезпеченню діяльності міністра, міністерства.

Постановка проблеми. Питання побудови нової політичної системи в Україні визначають одним з основних завдань державно-правової реформи переосмислення ролі й місця самої держави в політичній системі суспільства. Сьогодні, коли ідея розподілу влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки вже втілена в реальних політичних і державно-правових відносинах, проблеми місця та ролі держави, публічної та виконавчої влади в політичній системі суспільства набувають неабиякого значення. Тому переважним є значення компетенції міністрів як членів Кабінету Міністрів України та компетенції міністерств як провідних центральних органів виконавчої влади, що формують та реалізують політику держави в одній або декількох сферах.

Міністри як члени Кабінету Міністрів України спрямовують свою діяльність на забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного й всебічного розвитку особистості, забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки та культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої та зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності, а також спрямовують та координують діяльність інших центральних органів виконавчої влади, здійснюють контроль за їх діяльністю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Отже, виконуючи відповідні функції та повноваження, члени Кабінету Міністрів України мають керуватися критеріями політичної доцільності, проявляти політичну волю, оскільки межі, виражені законами та актами Президента України, надто широкі, щоб знайти відповіді в конкретних життєвих випадках. Як правило, Уряд України є синтезатором політичних позицій Президента України та Верховної Ради України, виразником їх узгодженої політичної волі [1, с. 258].

Міністр як член Кабінету Міністрів України перетворюється в посадову особу, яка несе персональну відповідальність за стан справ у певному секторі публічного управління та наділений для цього відповідні повноваження. Саме міністр має

здійснювати роль координатора діяльності всіх інших органів виконавчої влади для реалізації урядової політики в конкретному секторі. Йому надано право пропонувати, які органи виконавчої влади необхідно створити або ліквідувати для реалізації такої політики. Він є головним розпорядником бюджетних коштів щодо інших центральних органів виконавчої влади. Міністр зосереджує свою увагу насамперед на визначенні стратегічної політики, а не на її реалізації та адмініструванні. Міністр та його перший заступник, заступники беруть на себе виконання всіх політичних функцій у міністерстві, головні з яких полягають у визначенні відповідного напрямку урядової політики та його реалізації в довіреному міністерству секторі державного управління.

Політичний характер посади не зводиться до факту обов'язкової належності особи, що обіймає таку посаду, віднесена до категорії політичних, до певної політичної партії, хоча з огляду на розвиток політичної структурованості суспільства це можливий варіант.

За допомогою поняття «політичний діяч (політик)» визначається правовий статус окремих державних посад у сфері виконавчої влади, який відмежовується від статусу державного службовця, встановленого Законом України «Про державну службу» [2].

Особливості статусу посади політичного діяча виявляються в 3-х напрямках:

1. В особливому порядку призначення на посаду, який регламентується насамперед Конституцією України. Так, Президент України та народні депутати отримують владу безпосередньо від народу шляхом обрання на визначений строк, а члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Нескладно помітити, що таке призначення носить суто політичний характер.

2. В особливому порядку звільнення з посади та припинення повноважень. Так, повноваження народних депутатів припиняються з початком новообраної Верховної Ради України, а Президента України – з вступом на посаду новообраного глави держави. Відповідно, перед новообраною Верховною Радою України складають свої повноваження також члени Кабінету Міністрів України. Проте, крім зазначених правил припинення повноважень цих осіб, є ще низка підстав, які характеризують політичну відповідальність.

3. В особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також у певних формах перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності [3, с. 117–120]. Це є найсуттєвішою ознакою державного політичного діяча як особи, яка обіймає відповідну посаду. Особливий вид відповідальності – політична – носить публічний характер і є найхарактернішою саме для членів уряду.

Для забезпечення діяльності міністра в структурі міністерств створюється спеціальний орган (департамент, управ-

ління, відділ тощо), який організаційно забезпечує виконання завдань та функцій, покладених на цього суб'єкта, його консультування, забезпечує його зв'язок із посадовими особами інших органів публічної влади та засобами масової інформації, організацію прес-конференцій, брифінгів та виступів міністра в засобах масової інформації, за дорученням міністра виконує функції патронатної служби.

Треба відзначити, що на сьогодні немає єдиних вимог щодо назви цього підрозділу, визначених функціональних обов'язків, співвідношення з патронатною службою Міністра.

У Міністерстві внутрішніх справ України діє Департамент забезпечення діяльності Міністра, стратегічного аналізу та прогнозування Міністерства внутрішніх справ України, який є самостійним структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ України, що організаційно забезпечує виконання завдань і функцій, покладених на міністра, організовує та здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення інформаційно-аналітичного та експертно-консультативного забезпечення процесу управління органами внутрішніх справ, розглядає пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства й держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також із питань формування державної політики у сферах міграції, здійснює стратегічний аналіз стану кримінологічної безпеки в Україні з метою випереджувального виявлення скритих кримінальних загроз життєво важливим інтересам людини, суспільству, державі, прогнозує основні напрями трансформації внутрішніх та зовнішніх факторів функціонування системи органів внутрішніх справ, забезпечує аналіз стратегії розвитку системи органів внутрішніх справ та прогноз результатів її реалізації, здійснює консультування міністра, забезпечує зв'язок міністра із посадовими особами інших органів державної влади та засобами масової інформації, організацію прес-конференцій, брифінгів та виступів міністра в засобах масової інформації, за дорученням міністра виконує функції патронатної служби. За організаційно-структурною побудовою департамент складається з управління стратегічного аналізу та прогнозування, відділу забезпечення діяльності міністра та відділу супроводу заходів за участю міністра.

Міністерство соціальної політики України має Департамент забезпечення діяльності Міністра (патронатна служба), який є структурним підрозділом апарату Міністерства соціальної політики України, що безпосередньо підпорядковується міністру соціальної політики України. Департамент сприяє міністрові в здійсненні його повноважень, забезпечує його зв'язки зі структурними підрозділами міністерства та органами, діяльність яких координує міністр, а також з органами державної влади, міжнародними організаціями, засобами масової інформації, громадськістю, а також виконує інші доручення міністра. Діяльність департаменту з питань, що не пов'язані зі здійсненням міністром політичних функцій, координується першим заступником міністра. До складу департаменту входять: відділ організації забезпечення діяльності Міністра; відділ взаємодії із засобами масової інформації; відділ аналітичного забезпечення діяльності міністра; відділ взаємодії з громадськістю; сектор взаємодії з Верховною Радою України [4].

Міністерство фінансів України має у своїй структурі Департамент забезпечення діяльності Міністра (патронатна служба), що є структурним підрозділом Міністерства фінансів України та підпорядковується безпосередньо міністру фінансів України. Департамент сприяє міністрові в здійсненні його по-

вноважень, забезпечує його зв'язки зі структурними підрозділами міністерства та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра, а також з Адміністрацією Президента України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськістю, представниками урядів іноземних держав, міжнародними організаціями, засобами масової інформації та здійснює стратегічне планування діяльності міністерства. Департамент є патронатною службою міністра. До складу департаменту входять: відділ організаційного забезпечення та контролю виконання доручень міністра; відділ експертно-аналітичної роботи; відділ стратегічного планування та координації роботи центральних органів виконавчої влади; відділ координації міжнародних заходів та комунікацій; сектор зв'язків зі ЗМІ – прес-служба.

Викладене дає можливість стверджувати, що в системі міністерств відсутній єдиний підхід до змісту, структури та функцій підрозділу із забезпечення діяльності міністра, наявність, призначення якого виходить з адміністративно-правового статусу цього суб'єкта. Міністр є політичним діячем. Політичний характер діяльності осіб, які займають державні політичні посади, зводиться до того, що вони визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного й соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління тощо [5, с. 9]. У літературі політична діяльність розглядається як вид соціальної активності, що базується на використанні політичної влади та її ресурсів, спрямований на регулювання й узгодження соціальних інтересів і відносин із метою розвитку суспільства як цілісної системи.

Власне політичній діяльності властиві такі ознаки: використання в процесі її здійснення політичної влади й різноманітних ресурсів; спрямованість на зміну або розвиток явища в цілому (чи то село, чи місто, область, держава); асиметричний характер диспозицій політичних гравців, що вказує на розбіжність підходів політиків до оцінювання соціальних процесів, їхніх ресурсів, до визначення шляхів розв'язання соціальних проблем і суперечностей; конкурентний тип взаємодії суб'єктів політичної дії; багаторівневість міжгрупової політичної взаємодії; ризикованість, негарантованість у своїх результатах; здійснення на професійній основі та використання як провідної технології політичного рішення [6, с. 18]. Одночасно політична діяльність визначається як вид суспільної діяльності суб'єктів політики у сфері політичного життя, що ґрунтується на врахуванні політичних інтересів, мобілізації політичної волі й здійснюється з метою досягнення політичних цілей. Особливості політичної діяльності визначають її сутність і зміст. Сутність політичної діяльності – це сукупність осмислених дій, спрямованих на завоювання та утримання, функціонування і розвиток політико-владних відносин. Фактично політична діяльність відображає систему політико-владних відносин, що панують у суспільстві. Зміст політичної діяльності становлять вольові дії з виявлення, осмислення та реалізації політичних потреб і політичних інтересів усіх соціальних суб'єктів суспільства щодо політичної влади.

Поряд із терміном «політична діяльність» використовується поняття «політичне управління». Останній термін не має однозначного трактування. Так, А.В. Панченко пропонує трактувати цей термін як особливу форму управлінської діяльності з регулювання політичного процесу. Об'єктом політичного управління є суспільство [7, с. 97]. Натомість В.І. Маліновський політичне управління розуміє як особливу форму

управлінської діяльності з регулювання політичного процесу, координації, узгодження й реалізації різноманітних інтересів різних соціальних верств і груп.

Вищенаведене дає можливість говорити про те, що система влади та публічного управління включає державне, політичне й державно-адміністративне управління. Державне політичне управління здійснює державний політичний діяч шляхом виконання політичної діяльності. Сутність політичної діяльності – це сукупність осмислених дій, спрямованих на завоювання та утримання, функціонування та розвиток політико-владних відносин. Фактично політична діяльність відображає систему політико-владних відносин, що панують у суспільстві. Зміст політичної діяльності становлять вольові дії з виявлення, осмислення та реалізації політичних потреб і політичних інтересів усіх соціальних суб'єктів суспільства щодо політичної влади.

Функціонально за державними політичними діячами найчастіше закріплюється такий спектр діяльності, як виокремлення найзагальніших державних проблем та оцінювання їх пріоритетності; прийняття стратегічних рішень щодо розв'язання найпріоритетніших суспільних проблем; виділення з наявних суспільних ресурсів (фінансових, матеріальних, технічних тощо) частки, призначеної для реалізації прийнятих рішень; створення постійних чи тимчасових структур державного управління для реалізації політичних рішень; розподіл повноважень і ресурсів відповідним державним структурам; контроль за роботою органів державної влади.

Таке змістовне наповнення статусу державного політичного діяча якнайповніше відображає значення введення в систему державного управління цих посад та відмежування їх від посад державних службовців.

При цьому реалізація політичних функцій пов'язана з виділенням і досягненням трьох важливих цілей державного управління:

- керівництво державною службою державними політичними діячами для здійснення опосередкованого впливу на суспільство в цілому та окремі його сфери;

- виконання політичних функцій є прямою взаємодією вищих органів держави з громадянами, інститутами громадянського суспільства, недержавними організаціями, місцевим самоврядуванням та ринковими інституціями.

- розподіл соціально-управлінських повноважень та самоуправлінських свобод між органами державної влади та громадянським суспільством, балансування їх інтересів.

Висновки. Отже, підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що політичний діяч – це суб'єкт владних повноважень, що формує та реалізує політику держави в одній або декількох сферах, наділений специфічними функціональними обов'язками, несе політичну відповідальність перед суспільством.

Державний політичний посадовець – посадова особа публічної адміністрації, яка наділена політичними та організаційно-владними функціями, які встановлюються законодавством та мають на меті виконання публічних зобов'язань, направлених на задоволення публічних інтересів.

На сьогодні єдиним чинним нормативним документом, який стосується статусу державного політичного діяча як такого, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Саме ним і встановлюється вимоги для державних політичних діячів – членів Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до його положень членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які 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 в установленому законом порядку.

Відповідно до зазначеного міністр як державний політичний діяч наділений державною політичною компетенцією. На відміну від функцій, які формулюються досить загально, компетенція державного політичного діяча окреслюється за допомогою максимально конкретних формулювань, що дають змогу дати цілком однозначну відповідь на питання: які має права і що повинен робити цей суб'єкт за кожним із доручених йому напрямів суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя згідно з його стратегічними цілями і завданнями. Компетенція Міністра як державного політичного діяча реалізується через його повноваження, відповідно до законодавства України. Повноваження міністра можна розділити на такі види:

- адміністративного змісту (здійснення загального керівництва їх діяльністю, обов'язок нести політичну та юридичну відповідальність; призначення на посади та звільнення з них частини керівників підпорядкованих їм органів і структурних підрозділів органів публічної влади тощо);

- представницького змісту (представництво відносно інших державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, громадянами й іншими особами як в Україні, так і за її межами тощо);

- політичного змісту (формування та реалізація державної політики в певній або декількох сферах).

Отже, для реалізації такого обсягу повноважень міністру потрібний структурний підрозділ, який забезпечує виконання завдань, покладених на державного політичного діяча.

З наведеного вище переліку існуючих у міністерствах підрозділів, що здійснюють зазначену функцію, видно що на практиці не розмежовують поняття «служба міністра», «орган із забезпечення діяльності міністра», «патронатна служба міністра». Спробуємо розібратися в цьому.

Сучасні підрозділи із забезпечення діяльності міністра, окрім зазначеної функції, формують стратегічне планування міністерства, здійснюють міжнародне співробітництво, охоплюють завдання прес-служби. Наприклад, у Міністерстві фінансів України Департамент як патронатна служба Міністра включає відділ організаційного забезпечення та контролю виконання доручень міністра; відділ експертно-аналітичної роботи; відділ стратегічного планування та координації роботи центральних органів виконавчої влади; відділ координації міжнародних заходів та комунікацій; сектор зв'язків із засобами масової інформації – прес-служба. Проте саме цей підрозділ призначений здійснювати організаційне, експертне, аналітичне та інше забезпечення саме діяльності міністра, у тому числі за дорученням міністра, аналіз окремих напрямів діяльності міністерства щодо їх відповідності державній політиці; забезпечення оперативної взаємодії міністра із заступниками міністра, структурними підрозділами міністерства та центральними органами виконавчої влади, а також з Адміністрацією Президента України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації; координація міжнародних заходів, що проводяться за участю міністра; забезпечення оперативної взаємодії міністра з міжнародними організаціями, представниками урядів іноземних країн, іншими іноземними представниками в частині організації, інформаційно-аналітичного супроводу та проведення міжнародних заходів, а також комунікацій за участю міністра; координація роботи структурних підрозділів Міністерства з питань реалізації міністром повноважень щодо спрямування і координації

діяльності центрів органів виконавчої влади; здійснення стратегічного планування діяльності міністерства; організаційне забезпечення діяльності колегії міністерства; координація роботи структурних підрозділів міністерства з висвітлення діяльності міністерства на офіційному веб-сайті міністерства та в засобах масової інформації.

Література:

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Армаш Н.О. Державний політичний діяч: поняття та ознаки / Н. О. Армаш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/pravo/2010_1/files/LA110_19.pdf.
4. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/index>.
5. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.С. Продаєвич ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008. – 19с.
6. Кузьмін П.В. Політична діяльність: теоретичні засади та практика сучасної України : автореф. дис. ... докт. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / П.В. П.В. Кузьмін ; Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 40 с.
7. Панченко А.В. Политическое управление в переходном обществе: специфика, назначение, уровни анализа / А.В. Панченко // Проблемы управления. – 2005. – № 1 (14). – С. 38–45.

Костылев А. И. Аппарат и патронажная служба министра как объект административно-правового исследования

Аннотация. В статье рассматривается актуальный вопрос относительно аппарата патронажной службы министра как объекта административно-правового исследования. Также сделаны актуальные выводы и предложения по рассматриваемой тематике.

Ключевые слова: служба министра, патронажная служба министра, административно-правовое исследование, подразделения по обеспечению деятельности министра, министерства.

Kostylev A. Office and the executive support service of the minister as an object of administrative and legal research

Summary. This scientific article discusses topical issue of the executive support service of minister as an object of administrative and legal research. Relevant conclusions and suggestions on the subject are made.

Key words: office of minister, executive support service of minister, administrative and legal study, subdivisions supporting minister's activities, ministries.