

РОЗДІЛ II

Конституційне, адміністративне, інформаційне та фінансове право

УДК 342.518

Н. Армаш

До питання про посади заступників міністра та патронатної служби

В статті приділено увагу окремим теоретичним та практичним питанням реформування статусу посад заступників міністра та патронатної служби в межах адміністративної реформи. Зокрема, окреслюється коло їх повноважень, порядок призначення, підпорядкованості і притягнення до відповідальності.

Ключові слова: публічна служба, державний політичний діяч, посада, адміністративна реформа

Постановка наукової проблеми та її значення. Як відомо, будь-який державний політичний діяч повинен мати «політичного» заступника. Це свого роду підтримка та страхівка державного політичного діяча у різних ситуаціях його професійної діяльності (наприклад, відсутність з причин хвороби, відрадження тощо). На виконання цього положення, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює, що міністр має першого заступника, який здійснює визначені міністром обов'язки. У разі необхідності для забезпечення здійснення міністерством окремих завдань рішенням Президента України у структурі міністерства може бути введено ще додатково посаду заступника міністра. Перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення) призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України (яке формується відповідно до пропозицій відповідного міністра) та звільняються з посад Президентом України. Така позиція законодавця підтримується науковою думкою про важливість політичного статусу заступників міністрів, що унеможливить вдавання урядів до недобросовісних методів «скорочення» та/або «введення додаткових» посад заступників міністрів і заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади з метою отримання повноти влади у кожному органі виконавчої влади [1, с. 261].

Стан дослідження проблеми. Серед дослідників цього питання були такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, Д. П. Калаянов, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, С. В. Петков, Н. В. Янюк та ряд інших правознавців. Проте й досі залишається відкритим питання «політичності» посад і заступників міністра і його патронатної служби.

Формулювання мети та завдань статті. Метою дослідження є визначення оптимального реформування статусу посад заступників міністра та патронатної служби у контексті адміністративної реформи. Завданнями цієї статті вважаємо визначення кола повноважень заступників міністра та патронатної служби, пропозиції щодо порядку призначення, підпорядкованості і притягнення до відповідальності вказаних суб'єктів.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. В першу чергу, оскільки посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) належать до політичних посад, особи, які призначаються на ці посади, повинні відповідати вимогам до членів Кабінету Міністрів України, передбаченим Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Так само на них не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. А от соціальне та інше забезпечення першого заступника міністра, заступника міністра (у разі введення) здійснюється в порядку та на умовах, визначених Законом України «Про Кабінет Міністрів України» для членів Кабінету Міністрів України. У разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення) звільняються з посад Президентом України.

Досить цікавим, на наш погляд, питанням є право міністра, як державного політичного діяча на формування власної патронатної служби у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства.

Існування самої служби не викликає жодних нарікань, оскільки здійснює фахове консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям і працівникам міністерства. Абсолютно логічно, що міністр самостійно визначає персональний склад своєї патронатної служби. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посади та звільняються з посад міністром. Звільнення працівників патронатної служби відбувається також у зв'язку із відставкою самого міністра.

Зв'язок патронатних службовців з державною службою та апаратом самого міністерства настільки міцний, що закон передбачає можливість переведення до складу патронатної служби міністра державних службовців за їх згодою. При цьому, державні службовці, які були переведені до патронатної служби міністра з апарату міністерства чи його територіальних органів, після звільнення з її складу поновлюються на попередній посаді або призначаються на іншу рівноцінну посаду в цьому міністерстві.

Проблема у тому, що на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про державну службу, тобто вони є державними службовцями! З урахуванням мети та особливостей призначення таких осіб на посади, надання їм статусу державних службовців виглядає дивним і нелогічним.

Тому не можемо погодитись із позицією науковців, які підтримують ідею поширення статусу державних службовців на патронатну службу. Наприклад, є позиція, за якою державно-політичні посади доцільно віднести до державно-політичної діяльності чи державно-політичної служби, а адміністративні й патронатні посади в органах державної влади – до державної служби [2]. На наше переконання, завданням державних службовців є представлення і захист інтересів держави (і це узгоджується із чинним законодавством), а завданням патронатної служби є представлення і консультування інтересів єдиної особи – державного політичного діяча (що також підтверджується відповідними нормами різних інструкцій положень та навіть законів, наприклад, уже згаданого нами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). А тому жодним чином не можна поєднувати ці дві публічні служби єдиним статусом. Патронатні службовці, будучи «персональним апаратом», дорадчим підрозділом державного політичного діяча повинні мати особливий статус.

Так, частковим підтвердженням цього є позиція Ю. П. Битяка, який вважає, що посади патронатних службовців не повинні відноситись (прирівнюватись) до категорій певних посад державної служби, а їх працівники – до державних службовців з присвоєнням рангів. Обґрунтовуючи свою думку, вчений зупиняється на правовому статусі осіб патронатної служби [3]. Зокрема, ним зазначено: «Як відомо, патронатні служби мають лише особи, що за своїм правовим статусом належать до політиків. Серед таких службовців можуть бути іноземці, які відповідно до чинного законодавства України про державну службу не можуть перебувати на державній службі в нашій державі, а відтак і складати Присягу державного службовця. Патронатні службовці, обслуговують діяльність відповідного політичного діяча (посадовця), надають йому технічну, інформаційну допомогу, виступають радниками, експертами тощо. Це, однак, не дає змоги стверджувати, що вони, як усі інші державні службовці, виконують функції та реалізують повноваження відповідного органу. Відповідальність за свою діяльність такі особи несуть перед «патроном» – політичним діячем, а не перед державою. Сам політик визначає обсяг їх повноважень і відповідальності, функції. Тому доцільно, щоб відносини службовців патронатної служби, які вперше зараховані на службу в державні органи чи їх апарат, регулювалися трудовим законодавством, щоб вони виконували свої повноваження на основі трудової угоди (контракту). Тому слід повністю погодитись із тим, що у позапрофесійну державну службу доцільно включити: а) політичні посади; б) посади патронатної служби; в) допоміжні (обслуговуючі) посади» [4]. Проте вчений все ж таки охоплює поняттям державна служба (нехай і «позапрофесійна») такі посади. Більш категоричні з цього приводу експерти Центру політико-правових реформ, які вважають, що «оскільки патронатні службовці обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби. А з огляду на особливий порядок зайняття ними своїх посад (без конкурсу, на розсуд «патрона») та звільнення (у зв'язку із залишенням посади політичним діячем, або знову ж таки

на розсуд «патрона»), поширювати на працівників патронатних служб статус публічних службовців і нерационально, і не зовсім коректно» [5, с. 16].

Також, проблемою називають фахівці положення Закону України «Про державну службу» залишення у складі державної служби «частини де-факто політичних посад (наприклад, керівництво адміністрації Президента), а також посади патронатних службовців (помічників, радників, уповноважених і представників вищого політичного керівництва держави, помічників-консультантів народних депутатів тощо). Хоча очевидно, що всі ці посадовці не відповідають двом ключовим вимогам державної служби – політичної нейтральності та професійності. Такий «компроміс» призвів до того, що для посад першої групи (у термінології нового Закону) та й для деяких інших посад зроблено винятки у питаннях добору на посади, порядку призначення і звільнення з посад, оцінювання результатів службової діяльності тощо» [6, с. 4-5].

На рівні міністерств функцію державного управлінця, адміністратора виконує заступник міністра - керівник апарату [7]. Він призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України (відповідно до пропозиції відповідного міністра) та звільняється з посади Президентом України.

Незважаючи на особливість призначення цього службовця на посаду (аналогічно з політичним заступником міністра), заступник міністра - керівник апарату є державним службовцем.

У Законі визначено, що кандидатами на посаду заступника міністра - керівника апарату можуть бути громадяни України, які мають вищу освіту, досвід роботи у відповідній сфері або на державній службі не менше десяти років, у тому числі не менше п'яти – на керівних посадах, і відповідають іншим вимогам, передбаченим законодавством про державну службу.

Основними завданнями заступника міністра – керівника апарату є забезпечення діяльності апарату міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства.

Зокрема, заступником міністра – керівником апарату в порядку, передбаченому законодавством про державну службу та трудовим законодавством, призначаються на посади та звільняються з них державні службовці апарату міністерства, крім керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства та їх заступників, а також працівників патронатної служби міністра. Звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців і працівників апарату міністерства, крім працівників патронатної служби міністра.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, державні політичні діячі, реалізуючи надані їм повноваження у сфері державного управління, вступають у адміністративно-правові відносини з різними суб'єктами. Це є досить відповідальним, адже на них покладені не тільки політичні, а й владно-управлінські функції із забезпечення і зміцнення законності й правопорядку, з охорони прав та інтересів громадян. Але, на жаль, за довгі роки панування адміністративно-командної системи весь державний апарат виявився уражений тяжкими недугами, які згубно позначилися на життєздатності всього суспільства та похитнули основи суспільного устрою й національну безпеку.

Джерела та література

1. Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2007–2008 р.р.) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К.: Конус–Ю, 2009. – С. 261-262.
2. Александров О. А. Народний депутат України, хто ж ти насправді? / О. А. Александров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://h.ua/story/2604/>
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Ю. П. Битяк. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
4. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні. Наукова доповідь / Під заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького НАН України, 1995. – 23 с.
5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К.: Конус–Ю, 2007. – С. 16.
6. Тимошук В., Курінний О. Новий закон про державну службу: новели та проблеми / В. Тимошук, О. Курінний // Юридичний вісник України, 4–10 лютого 2012 р. – № 5 (866). – С. 4-5.
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 1696.

Армаш Н. К. вопросу об особенностях должностей заместителей министров и патронатной службе. В статье уделено внимание отдельным теоретическим и практическим вопросам реформирования статуса должностей заместителей министра и патронатной службы в

пределах административной реформы. В частности, определяется круг их полномочий, порядок назначения, подчиненности и привлечения к ответственности. В результате исследования положений действующего законодательства делается вывод о целесообразности распространения действия законодательства о государственной службе на патронатную службу министра. Утверждается, что патронатные служащие по своей сути являются представителями и служащими не государства, а четко определенного государственного политического деятеля, на службе у которого они и находятся. В данном случае, конфликт интересов неизбежен. А потому обязательным является определение на законодательном уровне особого статуса патронатного служащего.

Ключевые слова: публичная служба, государственный политический деятель, должность, административная реформа.

Armash N. Problem of Peculiarities of Positions of Deputy Ministers and Patronage Service. In the article the attention is paid to definite theoretical and practical problems of reforming of the status of positions of deputy ministers and patronage service within the administrative reform. In particular, their powers, the order of appointment, subordination and calling to account have been defined.

The author points out the necessity to spread the action of legislation about public service on minister's patronage service as a result of research of current legislation. It has been stated that patronage employees are representatives and employees not of the state, but of a certain state politician, the subordinates of whom they are. In this case, the conflict of interests is inevitable. Therefore definition of the special status of the patronage employee at the legislative level is obligatory.

Key words: public service, state politician, position, administrative reform.

УДК 348(477)(09)

Ю. Гофман

Деякі особливості регулювання державно-конфесійних відносин в Україні: історія і сьогодення

У статті проаналізовано правове забезпечення діяльності державного органу у справах релігій, а також висвітлено проблеми правового регулювання державно-церковних відносин та захисту прав і свобод людини у сфері свободи совісті та віросповідання в Україні, на різних етапах її розвитку. Обґрунтовано окремі пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у даній галузі.

Ключові слова: свобода совісті, свобода віросповідання, правове регулювання, права і свободи людини, державний орган у справах релігій.

Постановка наукової проблеми та її значення. Прагнення демократичної держави до всебічної гармонізації суспільного життя, зокрема його духовної сфери, ставить пріоритетне завдання якісного наукового забезпечення процесу формування і впровадження державної політики, де на першому місці в ієрархії вищих цінностей такого суспільства стоять людина, її основні права і свободи, людська особистість.

З огляду на те, що права людини, які, в широкому розумінні цього слова, лежать у площині відносин «людина – суспільство – держава», а релігійна свобода і релігійні права проєктуються у площину відносин «людина – церква – держава», то таке осмислення основ розвитку державно-церковних відносин повинно базуватися на охороні гарантій релігійних прав громадян, а також достовірному знанні як про діяльність релігійних організацій, так і про діяльність державних органів покликаних реалізувати політику держави в даній галузі.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Огляд публікацій з пропонованої теми показує, що вивчення проблем прав людини, захисту свободи віросповідання, а також проблем функціонування і розвитку системних суспільно-релігійних відносин в Україні з кожним роком збільшується. Це, зокрема, праці В. Бондаренка, М. Бабія, С. Бублика, О. Бучми, М. Зоновича, В. Клімова, С. Здіюрука, А. Колодного, В. Кременя, П. Яроцького та інших.

Мета й завдання статті. З огляду на окреслену проблему метою статті є дослідження взаємозв'язку між характером і особливостями відносин між державою і церквою та станом