

Інформаційні ресурси з інших спеціальностей юридичних наук

УДК 342

АРМАШ Н.О., доктор юридичних наук., доцент,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного та
адміністративного права, Класичний приватний університет

ПРО ПРАВА, ОBOB'ЯЗКИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ

***Анотація.** Про наявні в чинному законодавстві права та обов'язки державних політичних діячів з урахуванням притаманних їм функцій. В результаті отримуємо певну кількість категорій прав та обов'язків, споріднених між собою за функціональною ознакою, що і утворюватимуть повноваження державного політичного діяча.*

***Ключові слова:** державний політичний діяч, повноваження, компетенція, посада.*

***Аннотация.** О имеющихся в действующем законодательстве прав и обязанностей государственных политических деятелей с учетом присущих им функций. В результате получаем определенное количество категорий прав и обязанностей, связанных между собой по функциональному признаку, что и образует полномочия государственного политического деятеля.*

***Ключевые слова:** государственный политический деятель, полномочия, компетенция, должность.*

***Summary.** About present in operating in the current legislation the rights and obligations state politicians considering their inherent functions. The result is a number of categories of rights and obligations, related to each other on functional grounds which constitute the power of state politician.*

***Keywords:** state politician, authority, competence and position.*

Постановка проблеми. Теорія адміністративного права вимагає від нас чітко визначати сутність явищ та формулювати такі визначення понять, які б не дозволяли подвійного трактування або не призводили б до термінологічної плутанини. Статус державного політичного діяча передбачає встановлення обсягу його повноважень, проте ми розуміємо, що він наділяється певними правами та обов'язками. Що саме ми маємо розуміти під кожним із цих понять? ми і спробуємо розібратися в даній статті.

Різним аспектам правового регулювання публічної служби або ж дослідженню її видів приділяли увагу 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. Коломоєць, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, В.Я. Настюк, Н.Р. Нижник, С.В. Петков, М.М. Тищенко, Н.В. Янюк та ряд інших правознавців.

Метою статті є аналіз та окреслення статусу державного політичного діяча.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі можна зустріти ототожнення термінів “права і обов'язки” та “повноваження” [1, с. 59]. Так, “застосовуючи такі способи пізнання, як індукція та дедукція, ми можемо здійснити аналіз і синтез цього поняття, розклавши його на такі складові, як права та обов'язки суб'єктів правовідносин, та на основі вже існуючих досліджень стверджувати, що і складові його є поняттями та категоріями, які мають загальнонаукову цінність у праві, їх інтеграція в повноваження також характеризується як загальноправове явище” [2, с. 16].

На нашу думку, така позиція суттєво звужує роль повноважень до звичайного синоніму “прав та обов’язків”. Більш точним розумінням цього терміну, на наш погляд, буде розуміння повноважень як категорії, що позначає комплекс прав та обов’язків певної функціональної спрямованості. Така позиція виправдана не тільки з точки зору теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки – оскільки недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того самого явища, але й з погляду нормотворчої практики – аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів державної влади, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, які мають приблизно такі назви: “Повноваження в галузі бюджету та фінансів” [3], “Повноваження в сфері валютного регулювання” [4], “Повноваження Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами України” [5]. Тобто мається на увазі, що в цьому випадку повноваження – це категорія, яка об’єднує в собі декілька окремих складників – прав та обов’язків – за ознакою їх галузевої належності.

Але треба зазначити, що не всі нормативно-правові акти використовують саме таке розуміння повноважень. Так, аналізуючи чинні положення про міністерства, затверджені Указами Президента України, які за своєю конструкцією є ідентичними, ми можемо побачити, що при встановленні статусу того чи іншого міністерства у вказаних документах перелічуються завдання органу (наприклад, ст. 3 Положення “Про Міністерство внутрішніх справ” [6]), його функції (ст. 4 того самого Положення) та права (ст. 5 Положення). У подальших статтях лише згадується термін “повноваження” для позначення узагальненого переліку і завдань, і функцій, і прав. Так, у вже згаданому нами Положенні ст. 8 зазначає, що “МВС України у межах своїх повноважень видає на основі та на виконання актів законодавства накази, організує і контролює їх виконання” [6]. При встановленні статусу міністра наводиться вже перелік його повноважень, які за своєю суттю є його правами та обов’язками. Як бачимо, уніфікованість у вживанні термінів у чинному законодавстві відсутня, що не додає йому бажаних якостей ефективності.

Водночас права і обов’язки не всіх органів, а тим паче, державних політичних діячів можна розподілити саме за галузевою належністю. Причому хоч такий розподіл (навіть якщо його можна провести) досить детально відображає весь спектр прав та обов’язків органу або посадової особи, він все ж таки має певну ваду. Полягає вона, як не дивно, саме в детальності розподілу повноважень за галузевою належністю, що має, як наслідок, занадто великий перелік цих самих повноважень.

Яким же чином необхідно підійти до характеристики прав і обов’язків, щоб знайти певні риси, які були б притаманні правам та обов’язкам усіх органів або посадових осіб, у тому числі й державних політичних діячів, і об’єднувались за цими рисами в певні категорії (складники), що й утворювали б собою таке явище, як повноваження? Уявляється, що необхідно обрати категорію, яка б найбільш яскраво відображала сутність діяльності державного політичного діяча. Найбільш придатною категорією для цього, на наш погляд, є їх функції, оскільки на реалізацію саме функцій державного політичного діяча розраховано закріплення його компетенції.

У науковій літературі зазначається, що функції органів державної влади (а отже і публічних службовців – державних політичних діячів та державних службовців) слід розуміти, як “відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю” [7, с. 262]. У тому самому джерелі пропонується класифікація існуючих у теорії управління функцій (“планування”,

“фінансування”, “координація”, “стимулювання” тощо) за кількома типовими групами, знову ж таки, за цільовою спрямованістю.

Проаналізувавши нормативно-правові акти, які встановлюють правовий статус державних політичних діячів на предмет закріплення цілей і завдань їх діяльності, ми дійшли висновку, що державні політичні діячі, незалежно від посад, які вони займають і сфери професійних інтересів (від міністра фінансів, Прем’єр-міністра України до Голови Національного Банку України), виконують три основні види функцій: представницькі, політичні, та все ж таки, адміністративні функції.

Водночас, існують різні погляди на визначення функцій вищих посадових осіб. Так, А.М. Омаров виділяє п’ять загальних функцій: функції адміністратора (розробляє та реалізує кадрову політику); функції організатора (створює умови, необхідні для ефективної праці, цілеспрямованих та скоординованих дій підлеглих); функції фахівця (грамотно ставити завдання, компетентно аналізувати та ефективно контролювати хід їх реалізації, проводити кваліфікований інструктаж); функції громадського діяча (представництво очолюваного органу) та виховна функція [8, с. 12]. А от Л.Є. Кисіль, виділяючи загальні та спеціальні функції, відносить до перших організацію планування та прогнозування, добір та розстановку кадрів, координацію їх спільної роботи; до других – управління виробничою діяльністю, соціальним розвитком і трудовими ресурсами, фінансами, матеріальними ресурсами та реалізацію продукції, робіт і послуг [9, с. 34].

Підходи різні, всі вони аргументовані і відповідають саме тому напрямку або певній епісоду розвитку державного управління, у якому були проведені цитовані дослідження. Як нами вже зазначалось, особливість посад державних політичних діячів пов’язується, по-перше, з особливим порядком призначення на посаду та звільнення з неї; по-друге, – з нюансами проходження служби на займаній посаді; по-третє, – з особливою відповідальністю за наслідки службової діяльності [10, с. 8]; по-четверте, – з особливими умовами для реалізації влади (особі потрібно мати підтримку певної політичної організації, мати неабиякі навички у сфері політичної діяльності тощо). Тому все ж таки зупинимось на запропонованій нами класифікації функцій державного політичного діяча, зважаючи на цілий ряд особливостей, які вирізняють його з-поміж інших публічних службовців.

Отже, ми маємо ретельно охарактеризувати наявні права та обов’язки і зіставити їх з притаманними державному політичному діячу функціями. В результаті отримаємо певну кількість категорій прав та обов’язків, споріднених між собою за функціональною ознакою, що і утворюватимуть повноваження державного політичного діяча.

Таким чином, ми дійшли висновку, що залежно від виконуваних функцій, повноваження державного політичного діяча можуть бути трьох видів:

- *представницького характеру* (представництво відповідних органів державної влади у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами й організаціями, громадянами й іншими особами як в Україні, так і за її межами тощо);

- *адміністративного характеру* (очолювання відповідних органів державної влади, здійснення загального керівництва їх діяльністю, обов’язок нести відповідальність за виконання покладених на очолювані органи або системи органів державної влади завдань і за здійснення ними своїх повноважень; призначення на посади та звільнення з них частини керівників підпорядкованих їм органів і структурних підрозділів органів державної влади тощо);

- *політичного характеру* (формування та реалізація державної політики у певній галузі або з конкретних питань).

Зазначені повноваження притаманні всім державним політичним діячам. Справді, як би не “відділяли” політичне керівництво від адміністрування, зробити це в абсолютному вигляді неможливо, та й недоцільно – у будь-якому разі залишається загальне керівництво очолюваним органом державної влади і обов’язок нести відповідальність за діяльність органу, а для цього необхідні не тільки політичні, а й адміністративні важелі впливу на підпорядкований орган чи галузь.

Повноваження державних службовців розподіляються за тим самим принципом, за виключенням хіба що повноважень політичного характеру, яких у них просто немає.

Звичайно, не можна забувати й про можливість виконання делегованих повноважень державними політичними діячами. Зазвичай, існування делегованих повноважень не викликає особливих заперечень як з боку теоретиків так і практиків, оскільки пов’язується із оптимізацією управлінської діяльності та ефективністю виконання повноважень з врахуванням багатьох чинників, що можуть впливати на кінцевий результат. Проте, серед російських науковців-правників є протилежна і досить категорична думка про згубність існування самого явища делегування повноважень: “...проблема делегування повноважень віддзеркалює не більше ніж початково невірний розподіл державних функцій між посадами державної служби. І це безглуздя делегацією повноважень виправити неможливо” [11, с. 102]. Таке заперечення є абсолютно безпідставним та таким, що не враховує реалії державного управління. Існування жорсткого розподілу повноважень без можливості ситуативного корегування дій службовців в межах закону з урахуванням наявних чинників є поверненням до неефективного, повільного і непристосованого до швидкоплинної сучасності бюрократичного державного апарату.

Державні політичні діячі вирішують всі без винятку питання, які належать до відання певного очолюваного ними органу чи галузі, за допомогою вироблення прийнятних методів та оптимальних шляхів реалізації напрямів внутрішньої та зовнішньої політики України. У цьому випадку можна стверджувати, що державний політичний діяч виконує політичні функції, оскільки термін “політика” не можна ототожнювати лише з політикою загальнодержавною, засобом “...вирішення спільних справ, реалізації публічного інтересу...” [12, с. 13], яку по суті формує Президент України та Верховна Рада України.

Висновки.

На нашу думку, термін “політика” необхідно розуміти, як загальне поняття, яке означає – вироблення концептуальних ідей, поглядів, методів дії тощо.

Подібне тлумачення міститься в окремих дослідженнях, де, зокрема, зазначається: “Державна політика в змістовному аспекті передбачає соціальний механізм, що складається з визначення загальних суспільних цілей, прийняття державно-управлінських рішень і мобілізації необхідних ресурсів для досягнення поставлених цілей, а також інституціональну структуру, що містить інститути лідерства, органи влади, норми й правила регламентації політичних дій соціальну діяльність, що полягає у створенні умов для соціального партнерства між державною владою і суб’єктами громадянського суспільства, залученні до управління основних соціальних груп через суспільні інститути. Із розробкою державної стратегії та проведенням повсякденної поточної політики пов’язане державне управління...” [13, с. 15]. І тоді, дійсно, вживання такого терміну буде доречним стосовно будь-яких органів державної влади, навіть тих, які наділені виконавчо-розпорядчими функціями (наприклад, центральні органи виконавчої влади зі

спеціальним статусом, керівники яких, хоч і не є відповідно до чинного законодавства державними політичними діячами, але максимально до них наближені через ряд особливостей у прийнятті та проходженні служби). До речі, навіть політичний статус Кабінету Міністрів України (і органів виконавчої влади взагалі) деякими авторами заперечується з посиланням на його виконавчо-розпорядчі функції [14, с. 7].

Враховуючи наведені теоретичні твердження, можемо проілюструвати повноваження державного політичного діяча на прикладі Прем'єр-міністра України, як політика з владними повноваженнями та керівника колегіального органу [15, с. 35-36]:

1. Повноваження адміністративного характеру:

- спрямовує і координує діяльність Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських Держадміністрацій; дає згоду на призначення Першого заступника голови обласної державної адміністрації (ч. 2 ст. 10 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”);

- представляє питання діяльності Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у Кабінеті Міністрів України (п.3 ст.24 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”)

- здійснює керівництво відповідними консультативними і дорадчими органами (комісіями, радами тощо);

- керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, забезпечення реалізації державної внутрішньої і зовнішньої політики;

- входить до суб'єктів державного управління з поданням про призначення керівників та інших посадовців органів виконавчої влади різних рівнів (до Президента – про призначення членів Кабінету Міністрів України (ч. 4, ст. 114 Конституції України); до Кабінету міністрів України – про призначення керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (п. 9-2 ст. 116 Конституції України), про призначення керівника Апарату Прем'єр-міністра України (ч. 8 Положення про Апарат Прем'єр-міністра України), про кандидатуру на посаду Голови облдержадміністрації (ч. 3 ст. 8 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”);

- бере участь у нормотворчій діяльності: підписує акти Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 117 Конституції України); скріплює своїм підписом акти Президента України з окремих питань (ч. 4 ст. 106 Конституції України);

- бере участь у роботі органів державного управління: входить до складу Ради національної безпеки і оборони України (ч. 5 ст. 107 Конституції України).

2. Повноваження представницького характеру:

- веде переговори і підписує в установленому порядку міжнародні договори України;

- представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради, відповідає на запитання народних депутатів та звітує про стан виконання цієї програми (ст. 222, 223 Регламенту Верховної Ради України).

3. Повноваження політичного характеру:

- організовує роботу з формування і реалізації державної економічної та фінансової політики, а також у межах своїх повноважень політики з питань оборони, юстиції, правоохоронної діяльності та євроатлантичної інтеграції України;

• організовує роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади із формування й реалізації державної регіональної політики, проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, реформування системи державної служби.

Використана література

1. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 59.
2. Голосніченко Д. Повноваження, як об’єкт дослідження загальної теорії держави та права // Право України. – 2008. – № 1. – С. 16.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.99 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
4. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.99 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
5. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.91 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
6. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 17.10.00 р. № 1138/2000 // Офіційний вісник України. – 2000 р. – № 42. – С. 22.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Том 1. Загальна частина ; ред. колегія : В.Б. Авер’янов (голова). – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2004. – С. 262.
8. Омаров А.М. Руководитель : размышления о стиле управления / А.М. Омаров. – [2-е изд., доп.]. – М. : Политиздат, 1987. – С. 12.
9. Кисіль Л.Є. Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність / Л.Є. Кисіль. – К. : Наукова думка, 1998. – С. 34.
10. Дуда А.В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія державного управління / А.В. Дуда. – К., 2001. – С. 8.
11. Демин А.А. Государственная служба : учебное пособие / А.А. Демин. – М. : Книгодел, 2010. – С. 102.
12. Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / Ф.В. Веніславський. – Х. – 2000. – С. 12.
13. Кучеренко О.О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. – К., 2000. – С. 15.
14. Макаренко А.В. Державний комітет у системі органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2002. – С. 7.
15. Адміністративне право України : підручник ; за заг. ред Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – С. 35-36.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~