

Галина Половінська,

помічник-консультант народного депутата України

Роль і місце апарату управління в органах виконавчої влади

Сьогодні Україна переживає складний період становлення держави, побудови відкритого, демократичного суспільства, реформування державного управління. У Конституції України закладено правову основу діяльності органів виконавчої влади, яка знаходить свою подальшу регламентацію в законах України.

Усе це є умовою для місцевих органів виконавчої влади діяти комплексно, енергійно, ініціативно та ефективно у вирішенні соціально-економічних завдань.

Проте життя знову засвідчує нездатність державного апарату, успадкованого від адміністративно-командної системи, забезпечувати повноцінне становлення, функціонування й розвиток держави.

Отже, одним з головних завдань українського державотворення є невідкладне й кардинальне реформування цільової орієнтації, структурної організації, процедур функціонування державного управління.

Адміністративний апарат має бути пристосований до нових демократичних ринкових, соціальних і суспільних відносин, які формуються в нашій державі, бути адекватним новим реаліям.

Указом Президента України від 7 липня 1997 р. № 620 створена й почала діяти Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Її завданням є підготовка й впровадження в Україні комплексної адміністративної реформи, яка має радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її в один з визначальних чинників економічних і соціальних реформ. У посланні Президента України до Верховної Ради України “Україна: поступ в XXI століття” визначено, що “...основна мета адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути прозорою для суспільства, побудованою на наукових засадах і адекватною за витратами фінансово-економічного стану держави.”

Успішне здійснення адміністративної реформи передбачає, крім політичної волі, розробленої і схваленої концепції, комплексного плану дій, також створення необхідних умов і чітких механізмів її впровадження - організаційних, правових, економічних, наукових, технічних, а також безумовної підтримки населення.

На сучасному етапі державного будівництва Україні вкрай необхідна чітка вертикаль виконавчої влади з розгалуженою системою державних органів, які були б наділені відповідними повноваженнями для здійснення державного управління. Сильна система виконавчої влади та ефективна діяльність її органів є необхідною передумовою трансформації українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини. Але разом із тим, як зазначив Л.Д.Кучма в посланні до Верховної Ради України 2000 рік: “Державна влада має бути діловою, скромною, моральною та відкритою для громадського контролю.”

Проте діюче законодавство не може забезпечити успіх усіх справ. Ефективність і цілеспрямованість органів виконавчої влади різні, тому й спостерігаються кризові явища в управлінні органів виконавчої влади, які вимагають постійного й інтенсивного удосконалення процесу організаційної роботи. Сьогодні є досить поширеним явищем відсутність раціонального розподілу функцій, обов'язків і прав структурних підрозділів, їх взаємодії. Тому подальше впорядкування діяльності органів виконавчої влади - важливе й актуальне завдання.

Організація й діяльність апарату управління в усі періоди розвитку державності була актуальною. Адже громадські взаємовідносини людей об'єктивно, в тенденції свого розвитку містить організаційний і управлінський початок.

В управлінській літературі підкреслюється, що без управління не може існувати ні одне суспільство, ні одна сфера громадського життя, а самі управлінські відносини виникають як наслідок громадських процесів і носять підпорядкований характер. Вони є тією формою громадської практики, в якій реалізуються складні види економічної, політичної, ідеологічної діяльності людей. Управління як форма громадської діяльності може сприяти або перешкоджати соціальним процесам, але воно не виступає як самостійна рушійна сила суспільства. Як фактор історичного розвитку управління має значення лише в єдності з тією діяльністю, з тими процесами, з якими воно пов'язано, тобто які управляються. Оскільки управлінські відносини склалися у сфері координації й субординації діяльності людей, вони не можуть обійтись без формування ієрархічної структури суспільства, структури підпорядкування, в якій особливе місце займає апарат управління, тобто професійно навчені люди, спеціально зайняті рішенням управлінських завдань. У ході формування, прийняття й реалізації управлінських рішень виникає управлінська діяльність, зміст якої в результаті зводиться до формування й реалізації соціальних інтересів, утворюючи предмет діяльності даної організації. Але реалізувати інтереси класу, нації, соціальної групи, руху тощо апарат управління може тільки маючи владу, тобто можливість ставити в залежність тих, до кого звернені його рішення. Наділення владою є передумовою управління. Саме її наявність, а не управлінські професійні якості, визначають структуру й методи управління. Потреба в управлінні виникає там, де є розподіл праці. А останнє вимагає постійного удосконалення організації свідомого втручання в процес формування й реалізації суспільних відносин. Тому навіть за умов критичного ставлення до апарату управління, який працює в усіх формальних системах, його передбачають можливості здійснення нормативного й методичного керівництва, розподіл конкретних завдань, рішення конструктивних і кадрових питань, безпосереднє керівництво виробничою діяльністю, розпоряджатися матеріальними й інформаційними ресурсами, заохочення, контроль, примусові міри.

Усе це свідчить про те, що діяльність апарату управління має соціально-нормативний, правовий характер, особливістю якого є те, що тут люди управляють людьми шляхом впливу на свідомість і волю через узгодження цілей і порядку діяльності. Отже, управлінські відносини можуть будуватись як на началах субординації (влада - підлеглі), так і на началах узгодження за рівності сторін.

Важливою особливістю діяльності апарату управління є і те, що об'єктом його впливу завжди виступає поведінка людей, які володіють свободою волі, самостійністю, здатністю до самоорганізації. Через те суб'єкт соціального управління може впливати не на всі соціальні зв'язки і явища, а лише на найбільш типові, важливі, суттєві.

Соціальне управління, на відміну від інших його видів, відбувається свідомо, через визначення цілей і вибір методів їх досягнень. При цьому теорія управління може служити лише основою для управлінських дій апарату управління. Теорія не спроможна позбавити апарат управління певного ризику в управлінській діяльності. Адже управляючим доводиться вирішувати не осмислені теоретично питання.

Для збору всієї необхідної інформації і вибору варіантів управлінці часто обмежені можливостями й часом. А більшість факторів, які необхідно враховувати в процесі управлінської діяльності, підвищує значення досвіду, уміння швидко орієнтуватися в

складній обстановці, комунікабельності, здібності осмислювати мотивацію поведінки людей.

Визначена загальна характеристика апарату управління, його місця й ролі в громадській організації дає можливість зробити висновок, що управлінська діяльність у будь-якій формалізованій системі неминуче зводиться до пошуку можливостей задоволення потреб людей. Управління є способом свідомого регулювання стосунків між людьми, характеризуючи спільністю їх потреб і вподобань, забезпечення життєдіяльності даної природи.

Сьогодні стає аксіомою, що вся сфера управління повинна впливати на громадські процеси через усвідомлення інтересів людей, організацій, класів, націй тощо. Не адміністративне примушення, не політична оцінка оргвисновками, не свавілля чиновника, а інтерес повинен лежати в основі формування й реалізації управлінських рішень. Інтерес як мотив людської діяльності, що випливає із залежності між об'єктивною необхідністю задоволення потреб у пошуку можливостей їх задоволення, виступає в реальній формі прояву суспільних відношень різних видів, у тому числі організаційних і управлінських. Отже, категорії інтересу в організації та діяльності апарату управління може використовуватися для характеристики як внутрішньої природи апарату управління (структура, функції, компетенція тощо), так і якості його роботи, його управлінської діяльності.

За час свого існування апарат в органах виконавчої влади (його здебільшого називають секретаріатом) здобув значний досвід роботи. Разом із тим питання організації та діяльності апарату управління, його компетенції не знайшли достатньо чіткого та повного правового регулювання.

Апарат органів виконавчої влади сьогодні є постійнодіючим і має загальнофункціональний характер, який забезпечує організаційне, правове, консультативне, експертно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів виконавчої влади.

На законодавчому рівні відбувається пошук найоптимальніших варіантів роботи апарату управління.

Структура визначається як розміщення, визначений взаємозв'язок складових частин, які характеризують побудову, влаштування чого-небудь.

Виходячи із цього, В.М. Манохін розглядає поняття структури органу як сукупність структурних підрозділів, кожний з яких має точно визначену компетенцію, функції і завдання. Саме на таких принципах диференціації і спеціалізації функцій базуються типові структури виконавчої влади, що недостатньо для ефективної роботи секретаріатів.

Як зазначив Л.Д. Кучма в Посланні до Верховної Ради України від 21 березня 1997 року, "... чимало наших центральних управлінських штатів застигли десь на рівні 50-60-х років і на фоні сучасних умов є явним анахронізмом у нинішньому своєму вигляді".

Розгляд типової структури слід проводити на принципах інтеграції і взаємодії стосовно загальних цілей органів виконавчої влади. Л.Д. Кучма підкреслює, що необхідно провести "... заміну структури органів виконавчої влади з поступовим переходом від галузевого до функціонального принципу побудови...", що дасть можливість підвищити доцільність організаційної структури виконавчих органів влади. Так, Адміністрація Президента України (АПУ) була створена в грудні 1991 року. Статус та функції АПУ були юридично визначені та законодавчо встановлені указом Президента в лютому 1997 року. Цим указом було створено структуру та модель прийняття рішень в існуючій АПУ.

У липні 1997 року був прийнятий Закон України "Про Кабінет Міністрів України", який визначив основні завдання, принципи та організацію діяльності Кабінету Міністрів України як уряду України, його склад і порядок формування, місце в системі органів державної влади, а також повноваження щодо здійснення виконавчої влади.

Сьогодні розроблено Концепцію реформування центральних органів виконавчої влади України, де запропоновані зміни організації роботи Кабінету Міністрів, що викли-

кають реорганізацію апарату Кабінету Міністрів, який пропонується назвати Секретаріатом Кабінету Міністрів, що більше відповідає його функціям та визначеним для нього завданням.

Секретаріат Кабінету Міністрів забезпечує створення умов для колективної роботи Кабінету Міністрів у цілому та урядових комітетів (рад), а також міністрів як членів Кабінету Міністрів. Секретаріат не дає доручень міністрам і його робота не замінює політичної діяльності міністрів.

Секретаріат Кабінету Міністрів:

- ✓ допомагає Прем'єр-міністру та Віце-прем'єр-міністрам в організації роботи уряду;
- ✓ інформує відповідні міністерства про документи, що подаються до Кабінету Міністрів та урядових комітетів (рад);
- ✓ забезпечує документування рішень Кабінету Міністрів та урядових комітетів (рад), надсилання цих рішень до міністрів і отримання урядом інформації про їх виконання;
- ✓ здійснює моніторинг рішень Кабінету Міністрів;
- ✓ надає експертні висновки Віце-прем'єр-міністрам з питань галузевої (секторної) політики;
- ✓ організаційно обслуговує засідання урядових комітетів (рад);
- ✓ забезпечує зв'язок із Секретаріатом Верховної Ради та Адміністрацією Президента й інформує їх про рішення Кабінету Міністрів;
- ✓ забезпечує правову експертизу проектів рішень Кабінету Міністрів.

Удосконалення роботи апарату (секретаріату) органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передбачає правильне визначення не лише його системи, структури й порядку їх утворення, але й їх компетенції. Для чіткої роботи кожного органу або його структурних частин треба керуватися загальним правилом, яке полягає в тому, що ступінь придатності кожної організації повинен вимірюватись мірою визначення в ній обов'язків, функцій і відповідальності.

Будь-який орган краще й ефективніше виконує свої завдання тоді, коли його принципи, предмети відання, права й обов'язки врегульовані в правовому порядку.

Це диктується необхідністю повної, точної та зрозумілої регламентації апаратів (секретаріатів) органу виконавчої влади. Компетенція є необхідним елементом правового статусу кожного державного органу.

“Під компетенцією органу держави, - пише Н.Т.Александров, - варто розуміти коло справ, віднесених до його відання, а також коло повноважень, здійснення певного виду владних дій адміністративно-розпорядчого або правоохоронного, деколи і нормоустановчого характеру”.

А.І. Азовкін розуміє під компетенцією виконавчих органів “коло питань державного, господарського й культурного будівництва, віднесених повністю або частково до їх відання, а також їх права та обов'язки у вирішенні кожного з цих питань”.

І.Н. Кузнецов пише: “Варто визначити недостатнім визначення компетенції органу влади лише як сукупності його прав і обов'язків”. На його думку, невід'ємними елементами тут є “предмети відання” і повноваження, надані органу для виконання його функцій. Поняття “повноваження” охоплює права та обов'язки державного органу. На його думку, варто визнати правильною точку зору авторів, які під компетенцією органу розуміють предмет його відання, коло питань, якими потрібно йому займатися, конкретні права й обов'язки щодо їх здійснення.

На основі вивчення діючого законодавства, аналізу Указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та прийнятих на місцях положень про секретаріати та відділи, які входять до складу секретаріатів, узагальнення практики роботи можна зробити висновок, що до основних завдань їх діяльності відносяться:

1. Організаційне, правове консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне та інше забезпечення повноважень відповідного органу виконав-

чої влади з метою реалізації Конституції України, законів України, Указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів, рішень відповідних органів виконавчої влади.

2. Забезпечення оперативного інформування керівника органу державної виконавчої влади про соціально-економічний стан території, громадсько-політичні настрої населення, готує пропозиції з цих питань.
3. Здійснення підготовки, опрацювання та випуск документів з питань призначення на посаду й звільнення з посади працівників, призначення та звільнення яких віднесено до компетенції керівника органу державної виконавчої влади.
4. Забезпечення формування, обліку й роботи з резервом кадрів, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників органу виконавчої влади.
5. Внесення пропозицій до проектів розпоряджень керівника адміністрації про розподіл обов'язків між заступниками голови адміністрації, про делегування їм окремих повноважень голови адміністрації.
6. Підготовка проектних документів та пропозицій щодо загальної чисельності, структури й фонду оплати праці працівників адміністрації.
7. Забезпечення взаємодії між відділами, управліннями та іншими службами відповідного органу виконавчої влади.
8. Організаційне забезпечення проведення засідань колегій, нарад, виконавчих комітетів, сесій, а також здійснення заходів загального характеру.
9. Здійснення контролю й перевірки виконання правових і нормативних актів, а також рішень з питань, які належать до компетенції даного органу виконавчої влади.
10. Розгляд скарг і заяв громадян, питань, пов'язаних з державними нагородами, у межах компетенції даного органу виконавчої влади.
11. Організація діловодства, встановлення єдиного порядку роботи з документами в секретаріаті, відділах, управліннях, інших підрозділах даного органу виконавчої влади.
12. Організація й забезпечення документального та організаційно-технічне обслуговування роботи колегій, зборів.
13. Здійснення спільно з іншими відділами секретаріату організаційно-технічної підготовки та заходів, які проводяться керівником даного органу виконавчої влади.
14. Забезпечення належного технічного, санітарного та протипожежного стану службового приміщення та інших споруд і прилеглої території.
15. Належне утримання державних символів у службових приміщеннях (державний прапор, зображення державного герба тощо).
16. Здійснення контролю за економним і раціональним використанням енергетичних ресурсів, інвентаря, канцелярського приладдя та інших матеріальних цінностей.
17. Забезпечення бухгалтерського обліку й звітності, розрахунків із заробітної плати, відряджень, поштових і канцелярських видатків; виконання кошторису витрат на утримання керівника даного органу виконавчої влади, його заступників, апарату секретаріату, проведення у визначені строки інвентаризацій грошових, матеріальних та інших цінностей.

Удосконалення правового регулювання компетенції апарату (секретаріату) органів виконавчої влади, чітка регламентація обов'язків і прав підрозділів секретаріату й кожного працівника підрозділу секретаріату, без сумніву, буде сприяти підвищенню рівня їх діяльності, більш активному й ефективному вирішенню завдань, які постають перед ними.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Україна: поступ в ХХІ століття: Послання Президента України до Верховної Ради України. - 2000 // Голос України. - № 19. - 2 лют.
3. *Авер'янов В.Б.* Органи виконавчої влади в Україні. - К., 1997.
4. *Бахрах Д.Н.* Структура апарата управління. - Свердловск, 1983.
5. *Нижник Н.Р.* Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. - К., 1997.
6. *Нижник Н.Р.* Україна - державне управління, шляхи реформування. - К., 1997.
7. *Глейн Райт.* Державне управління. - К., 1994.