

УДК 342.1

МІСЦЕ АПАРАТУ ТА ПАТРОНАТНИХ СЛУЖБ У СТРУКТУРІ МІНІСТЕРСТВ

Костилюв О.І., здобувач

Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

У статті розглядається актуальне питання щодо місця апарату та патронатних служб у структурі міністерств. Також розроблені актуальні висновки та пропозиції з тематики, що розглядається.

Ключові слова: *патронатні служби, структура міністерств, міністерства, структурні підрозділи, публічний апарат.*

В статье рассматривается актуальный вопрос о месте аппарата и патронатных служб в структуре министерств. Также разработаны актуальные выводы и предложения по рассматриваемой тематике.

Ключевые слова: *патронатные службы, структура министерств, министерства, структурные подразделения, публичный аппарат.*

Kostylyev A.I. PLACE OF ESTABLISHMENT AND EXECUTIVE SUPPORT SERVICES WITHIN THE MINISTRY

This article discusses pressing question of place of unit and patronptnih services within the Ministry. Also developed relevant conclusions and proposals on subjects.

Key words: *foster service, structure of ministries, the Ministry, subdivisions, public aid.*

Постановка проблеми. Міністерства утворюють систему і складаються з власних елементів – структурних підрозділів та посад. Але це – елементи двох неоднакових рівнів: 1) апарату загалом (як системи органів); 2) окремого органу (як системи підрозділів і посад) [1, с. 55].

Розглянемо сутність та специфіку цих двох рівнів. Міністерство – складова частина загального системного утворення – публічного апарату, який представляє загальнодержавну макросистему, що має назву держава і діє завдяки дієвому складному державному механізму. До речі, апарат публічного управління є численним та розгалуженим утворенням, яке відіграє вирішальну роль у виконанні всіх завдань і функцій держави. В той же час апарат публічного управління має більш прості складові частини, які також є системами (у відношенні до апарату в цілому – підсистемами). Останні, утворюють ще більш прості системи тощо.

Виклад основного матеріалу. Простою складовою такої системи є елемент. Щодо апарату публічного управління у ролі елемента постає будь-який самостійний орган публічної адміністрації, наприклад, міністерство. Завдяки тому апарат визначається саме як система публічної адміністрації, де основною ланкою є кадровий апарат.

Системний розгляд апарату публічної адміністрації пов'язаний із визначенням цілісності, як необхідної якісної властивості соціальних систем. Ця властивість апарату виникає не одразу, одномоментно, а поступово (від нижчого рівня до вищого) в ході його формування (переформування), функціонування та розвитку. Як якісна ознака апарату, цілісність може характеризувати

певний рівень і стан його розвитку як системного утворення [2, с. 427].

Методологічно, з точки зору системного аналізу, поняття цілісності забезпечується певним змістом. Цей зміст полягає в тому, що при будь-якій кількості внутрішніх елементів структури публічної адміністрації, орган виступає як цілісне утворення без огляду на диференціацію його структури [3, с. 16-18].

З викладеного вище випливає, що кожен орган адміністрування сам є системою і складається із власних елементів – структурних підрозділів та посад, кожний з яких має точно визначену компетенцію, функції і завдання. Структура органу публічної адміністрації має відповідати таким вимогам: оптимальність, оперативність, економічність.

Під оптимальністю слід розуміти стан, завдяки якому встановлюється така чисельність працівників і така кількість структурних підрозділів, коли досягається максимальна керованість об'єктом. Оперативність визначається швидкістю проходження управлінської інформації та мобільністю у прийнятті й реалізації управлінських рішень. Економічність передбачає оптимальне співвідношення між вартістю утримання органу управління й витратами, пов'язаними з його функціонуванням. Сьогодні саме ці вимоги ставляться в основу побудови центральних органів виконавчої влади, що формують політику держави в певній чи декількох сферах. Саме формування політики зумовлює структуру управлінського апарату міністерства. Зокрема, диференціація його на політичну та адміністративну ланки. Наявність посади заступника міністра (як політика) зумовлена необхідністю за-



безпечення політичної підтримки міністра в самому міністерстві та за його межами.

Політичні діячі наділені наступними повноваженнями: визначення шляхів досягнення поставлених політичних цілей; спрямування і координація відповідних заходів у міністерстві; формування порядку обміну інформацією між відповідним міністерством та іншими центральними органами виконавчої влади; затвердження структури міністерства; затвердження штатного розпису, кошторису видатків міністерства та порядку розподілу в ньому бюджетних коштів; призначення та звільнення з посад працівників центрального апарату міністерства; здійснення контролю за реалізацією державної політики у відповідній сфері діяльності; внесення на розгляд та погодження із Кабінетом Міністрів України розроблених проектів нормативно-правових актів [4, с. 41].

Вищевикладене свідчить про те, що на політичного діяча покладається обов'язок із визначення напряму урядової політики та його наступної реалізації в довіреній йому сфері публічного адміністрування. Він впливає на всі ключові питання в міністерстві: на відбудову та покращення його структури, забезпечення фінансовими, інформаційними та трудовими ресурсами. Він здійснює загальний контроль виконання всіх завдань, які стоять перед міністерством, таким чином, виключаючи можливість зневаження принципу єдиноначальності.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Відповідно до структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій [5], затвердженої постановою Кабінету Міністрів України 12 березня 2005 року №179, міністерства мають такі структурні підрозділи:

департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (ба-

гатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі, коли чисельність працівників департаменту перевищує 40 одиниць, до його складу можуть входити очолює директор. Департамент очолює директор. Директор департаменту, чисельність працівників якого не перевищує 40 одиниць, може мати не більше двох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ. У разі, коли чисельність працівників департаменту становить понад 40 одиниць, директор департаменту може мати не більше трьох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ (управління). У складі департаменту Міністерства внутрішніх справ та департаменту Державної фіскальної служби з чисельністю працівників понад 150 одиниць можуть утворюватися головні управління з чисельністю працівників не менш як 70 одиниць. Головне управління департаменту очолює начальник, який може мати не більше трьох заступників. У головному управлінні департаменту можуть утворюватися управління, відділи, сектори, відділення [6].

Особливість керівників департаментів (головних управлінь, управлінь) як суб'єктів управління полягає у тому, що вони відповідають за один або декілька напрямків діяльності. Так, відповідно до довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців керівник департаменту здійснює керівництво координацією роботи, пов'язаної з виконанням основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), діяльністю департаменту, визначає ступінь відповідальності керівників підпорядкованих структурних підрозділів (управлінь, самостійних відділів, відділів, секторів), своїх заступників. Розподіляє обов'язки між керівниками структурних підрозділів, очолює та контролює їх роботу. Організовує розроблення та впровадження в межах компетенції департаменту, державних науково-технічних та соціальних програм, планів розвитку відповідної сфери управління, сприяє вдосконаленню структури управління у цій сфері. Здійснює державний нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності вимог законодавства України та міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції. Здійснює аналіз стану та тенденцій розвитку відповідної сфери управління, хід виконання проектів, про-

грам, які стосуються діяльності департаменту, вживає заходів щодо усунення недоліків та закріплення позитивних тенденцій. Забезпечує розроблення проектів нормативно-правових актів із питань, що стосуються діяльності департаменту. Організовує виконання наукових програм, проектно-конструкторських розробок, сприяє практичному впровадженню у відповідній сфері управління досягнень науки та техніки нових технологій та передового досвіду. Визначає потреби і пріоритетні напрямки підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації відповідних працівників, у тому числі за рахунок міжнародної технічної допомоги та інших форм міжнародного співробітництва, вносить пропозиції щодо проведення цієї роботи. Вивчає та ефективно використовує міжнародний досвід. Організовує, забезпечує і контролює надання державних послуг у межах закріпленої за департаментом компетенції. Здійснює організаційну роботу, спрямовану на реалізацію державної політики у відповідній сфері управління, зокрема з урахуванням міжнародних договорів із питань, що належать до компетенції департаменту. Разом із відповідними органами державної влади вживає заходів, спрямованих на дотримання вимог щодо стандартів, метрологічних норм та правил. Вносить пропозиції щодо призначення та звільнення з посад працівників департаменту. Забезпечує захист державної таємниці за напрямками діяльності департаменту. Забезпечує дотримання законодавства України з питань, що належать до компетенції департаменту.

Керівник департаменту має право за дорученням вищого керівництва представляти центральний орган виконавчої влади в інших органах державної влади з питань, що належать до компетенції департаменту. Залучати фахівців органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) до розгляду питань, що належать до його повноважень. Проводити перевірки, інспекції та контроль із питань, що належать до його компетенції у відповідній сфері управління. Одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань. У процесі виконання покладених на структурний підрозділ завдань, у межах наданих повноважень забезпечувати ділове листування з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями з питань, що належать до його компетенції. Здійснювати

особистий прийом громадян з питань, що стосуються його компетенції [7].

Необхідно зазначити й те, що, як один із елементів системи публічного адміністрування, керівник одночасно є і суб'єктом, і об'єктом управління. Як суб'єкти управління керівники виконують всю сукупність управлінських функцій (планування, організація, координація, керівництво, контроль), використовують різні методи управлінського впливу на працівників підпорядкованих їм підрозділів тощо, одночасно зазначені суб'єкти самі є об'єктом управлінського впливу з боку найвищого керівника – міністра або його заступників.

Як зазначається в науковій літературі, «суб'єктам управління притаманні загальні функції та цілі, єдність принципів їхнього утворення, побудови та діяльності, структурна єдність, співпідпорядкованість та інші ієрархічні зв'язки та відносини, прийняття суворо обумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою» [8, с. 47], що цілком, крім одного – ієрархічних зв'язків, оскільки основою відносин між суб'єктами управління в міністерстві (між керівниками департаментів (головних управлінь, управлінь)), є все-таки координаційними. Винятком є лише субординаційні, а отже, ієрархічні відносини між міністром та керівниками структурних підрозділів;

управління (самостійний відділ) – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи. Самостійний відділ утворюється з чисельністю не менше 6 працівників. Управління (самостійний відділ) очолює начальник. Начальник управління, чисельність працівників якого не перевищує 16 одиниць, може мати одного заступника – начальника відділу. У разі, коли чисельність працівників управління становить понад 16 одиниць, начальник управління може мати не більше двох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ. Управління може бути самостійним або входити до складу департаменту. Начальники головних управлінь (управлінь) податкової міліції Державної фіскальної служби, чисельність працівників яких перевищує 40 одиниць, можуть мати не більше трьох заступників.

Керівник управління має право за завданням вищого керівництва представляти центральний орган виконавчої влади в інших органах державної влади з питань, що належать до компетенції управління (самостійного відділу). Вносити керівництву у встановленому порядку запити на безкоштовне отримання від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, гро-



мадських об'єднань необхідні статистичні та оперативні дані, звіти з питань, що стосуються діяльності управління (самостійного відділу).

Треба відзначити, що саме поняття «керівники органів виконавчої влади» є узагальненим і передбачає, що при його використанні переважно мається на увазі не особа керівника, а його посада, яка розуміється як структурна одиниця апарату органу публічної адміністрації, на яку покладено встановлене правовими актами коло організаційно-розпорядчих повноважень і, отже, сама посада зумовлює статус, власне, керівників органів виконавчої влади. Звідси, особи, які обіймають посади керівників органів виконавчої влади, набувають відповідного правового статусу лише перебуваючи на певній посаді, і саме посада керівника зумовлює його особливий статус.

З цього приводу О.І. Щербак зазнає, що становище посадової особи ускладнює те, що вона виступає елементом правосуб'єктності державного органу в багатьох правовідносинах. Це значить, що правосуб'єктність особи та правосуб'єктність органу (і, відповідно, посади) співвідноситься як частина і ціле. І.М. Пахомов з посиланням на А.В. Мицкевича доводить, що всі службові особи є носіями державно-владних повноважень, тобто вони можуть здійснювати не лише права й обов'язки, котрі входять у правовий статус громадянина, а й права й обов'язки, що входять у правовий статус підприємства, державного органу, громадської організації. Така позиція буде цілком справедливою для більшості посадових осіб («посадові особи» – у розумінні Закону України «Про державну службу»).

З цього приводу В.Б. Авер'янов наголошує, що міністерство не є власне органом, відповідно міністр не є керівником міністерства.

Н.О. Армаш щодо побоювань П.В. Кікота зазначає, що «зі зміною Конституції України Кабінет Міністрів України одержав абсолютний контроль за центральними органами виконавчої влади (і у тому числі, звичайно, і за «політичними» міністерствами)».

Підводячи підсумок вищевикладеному, вважаємо правильною позицію щодо того, що правосуб'єктність міністерства є похідною від правосуб'єктності міністра. Тоді структура, яка традиційно називається «органом» (міністерство), фактично є робочим «апаратом» відповідного суб'єкта, який реалізовує функцію формування політики в певній або декількох сферах. Тобто міністр, як політичний діяч, уособлює в собі завдання розроблення і реалізації державної політики у відповідній галузі, що є одним із основних завдань міністерства, і це право

мають переважно керівники даних органів. Зазначений суб'єкт своїми діями (переважно у вигляді видання відповідних підзаконних актів (розпоряджень, наказів) реалізує покладені на орган виконавчої влади, який він очолює, функції та завдання. Тобто у даному випадку маємо не співвідношення частини й цілого, а практичне поєднання правосуб'єктності органу і правосуб'єктності посади керівника;

самостійний сектор – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямком діяльності органу виконавчої влади, функції якого не можливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів з чисельністю не менш як 2 працівники. Сектор очолює завідувачий;

відділ у складі департаменту (управління) – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямком (функцією) діяльності органу виконавчої влади з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник.

Начальник відділу у складі департаменту, відділу у складі самостійного управління (завідувач сектору у складі департаменту, самостійного управління та самостійного відділу).

У разі потреби у складі департаменту, управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу – понад мінімальну чисельність працівників самостійного відділу. У складі департаментів, головних управлінь, управлінь, відділів Міністерства внутрішніх справ можуть утворюватися відділення чисельністю не менш як 3 працівники. Відділення очолює начальник.

У структурі міністерства може утворюватися структурний підрозділ із забезпечення діяльності міністра – апарат міністра. Це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Керівником апарату міністерства є заступник міністра – керівник апарату.

Міністр також формує патронатну службу. Патронатна служба міністра, як його особистий апарат, має бути спрямована на підготовку необхідних матеріалів для міністра, організацією його контактів із громадськістю та засобами масової інформації. Водночас вона повинна виконувати роль сполучної ланки між міністром та колективом службовців апарату міністерства, а також певним міністром та іншими міністрами.

Висновок. Отже, система апарату міністерства – це багатофункціональне структурне утворення, діяльність якого направлена на формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, визначених Кабінетом Міністрів України.

З наведеного вище видно, що будь-яке міністерство має складну структуру з досить розгалуженим апаратом та визначеними функціями. Але якість та результативність роботи міністерства залежить від чітко визначених на законодавчому рівні функцій структурних підрозділів апарату міністерства, які повинні бути визначені в класифікаторі функцій апарату міністерства, де необхідно не лише визначити правовий статус кожного структурного органу окремо, а й збалансувати їх правовий статус за умов проведення реформ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В.Б. Поняття органу виконавчої влади як базового елемента апарату державного управління / В.Б. Авер'янов // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К.: Факт, 2003. – С. 54-58.

2. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук / О.Д. Крупчан. – Х., 2013. – 497 с.

3. Ефективна публічна адміністрація [Текст] (довідник для міністрів) // Автори-упорядники: І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук. – К., 2006. – 32 с.

4. Мельничук М.В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мельничук М.В. – К., 2009. – 197 с.

5. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – 17 с. – Ст. 522.

6. Деякі питання упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2011 р. №20 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

7. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби України від 13 вересня 2011 № 11// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://otipb.at.ua>.

8. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса / Ю.А. Тихомиров – М.: Изд. – Тихомиров М.Ю., 1998. – 798 с.