

Л.В.Набока,
аспірант кафедри державного управління
і менеджменту ХарРІ НАДУ

СТРУКТУРНЕ ОФОРМЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО- УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті узагальнено результати аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій з організаційно-процесуальних питань, розроблено пропозиції до підвищення ефективності їх діяльності та взаємоузгодженого функціонування всіх складових системи органів виконавчої влади.

Ключові слова: нормативно-правові акти, державно-управлінські відносини, органи виконавчої влади.

Побудова незалежної, демократичної правової української держави, спрямованої на європейську інтеграцію, інтенсивні перетворення в соціально-економічній, політичній сферах, стають причиною зміни відносин у суспільстві. Внаслідок цього істотно змінюються роль держави, її функції, вдосконалюється система державного управління: відбувається перехід до принципово нових механізмів функціонування органів державної влади, раціоналізація їх структурно-функціонального забезпечення, впровадження нових моделей взаємодії різних державних інститутів з населенням, адаптованих до сучасних реалій і здатних більшою мірою задовольняти соціальні потреби.

У процесі оновлення структурно-функціональних основ побудови системи державного управління, форм і методів управління з урахуванням особливостей територіального розвитку винятково важливого значення набуває наукове обґрунтування ступеню впорядкованості місцевих державних адміністрацій (МДА), організації чіткого функціонального розподілу праці між підрозділами та раціональної структурної їх побудови.

Питанням структурно-функціонального забезпечення державно-управлінської діяльності присвячені роботи багатьох вітчизняних науковців: В.Б.Авер'янова, В.Д.Бакуменка, С.О.Кравченко, О.Д.Крупчан, А.Ф.Мельник, Н.М.Мельтюхової, П.І.Надолішнього, Н.Р.Нижник, Г.С.Одінцової та ін. Уже

відпрацьованими є питання класифікації структур і функцій, їх взаємообумовленості та взаємозалежності, досліджено переваги і недоліки використання різного типу структур управління у побудові органів державної влади, існують числені рекомендації щодо їх раціоналізації тощо. Але у більшості випадків вони стосуються реформування органів державної влади вищого та центрального рівнів. Глибоких наукових досліджень структурно-функціональних основ побудови регіонального та місцевого рівнів, зокрема місцевих державних адміністрацій, майже немає. Тому питання аналізу практичної діяльності цих органів виконавчої влади, наукового обґрунтування їх повноважень, форм і методів роботи, підвищення гнучкості й дієвості структури є особливо актуальними.

Мета даної роботи – узагальнення результатів аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій з організаційних питань, визначають структуру та розподіл обов'язків.

Під організаційною структурою державного управління прийнято розуміти категорію, що характеризує форму організації системи, складові якої внутрішньо упорядковані та ієрархічно побудовані, яка відбиває зв'язки між внутрішніми елементами системи та їх групами, керуючою та керованими підсистемами [6, с.42]. Її основою є сукупність органів влади, які реалізуючи владні повноваження, здійснюють функції, пов'язані з виконанням положень Конституції, законів держави та інших нормативних актів.

Місцеві державні адміністрації – це складова частина системи державного управління, що діє на рівні окремо взятого регіону. Ефективність їх діяльності залежить від чітко визначеної цілі й завдань, характеру відносин і зв'язків між елементами (управліннями та відділами), розподілу функцій між ними, що і визначає структуру, зміст, цілеспрямованість, розподіл ролей, повноважень і відповідальності як кожного підрозділу, так і кожного з працівників.

В умовах розвиненої ринкової економіки роль держави, а отже й органів, що реалізують її функції, наповнюється новим змістом. Ринок не може забезпечити задоволення усіх потреб суспільства. Наприклад, він не гарантує всебічного розвитку людини, проведення фундаментальних наукових досліджень, соціального захисту населення тощо. Саме держава бере на себе виконання всіх цих функцій. Тому в умовах ринкового середовища основне її завдання полягає у створенні умов (економічних, правових, організаційних), за яких об'єкти управління діятимуть у відповідності до загальної стратегії розвитку держави. Отже, діяльність структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади має спрямовуватися не лише на вивчення стану функціонування об'єктів управління, а й на створення оптимальних умов для їх гармонійного розвитку, здійснення моніторингу дієвості законодавства з питань, що належать до їх компетенції.

Натомість соціальна та культурно-освітня функції держави орієнтовані на забезпечення захисту найважливіших прав особистості: охорони здоров'я, освіти, праці, соціального страхування, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, захисту прав споживачів та інтелектуальної власності тощо. А тому передбачають безпосередню участь органів державної влади у здійсненні (реалізації) державної політики з цих питань.

Щоб з'ясувати адекватність розуміння економічної, соціальної та культурно-освітньої функцій структурними підрозділами органів виконавчої влади сьогодні, відстежити повноту його відображення у чинних нормативно-правових актах, що регулюють їх діяльність, необхідно проаналізувати змістовне наповнення Положень про управління та відділи ОДА. З цією метою дані документи доцільно згрупувати у III блоки – економічний, соціальний, культурно-освітній.

Предметом аналізу економічного блоку стали Положення про управління та відділи ОДА, які здійснюють реалізацію економічної політики в регіоні та сфері зовнішніх відносин, інвестиційної діяльності, фінансів,

розвитку промисловості, агропромислового та паливно-енергетичного комплексу тощо, тобто весь спектр управлінь, які відстежують економічний розвиток та стан виробництва. Положення про Головне управління праці та соціального захисту населення, управління охорони здоров'я та фармацевтичного відділу склали соціальний блок, а управління освіти і науки, служби у справах неповнолітніх, управління у молоді та спорту, культури – культурно-освітній.

Групування Положень про управління та відділи ОДА у блоки, дало можливість не лише дослідити компетенцію й повноваження даних органів виконавчої влади, а й виділити ті структурні підрозділи, які діють у суміжних галузях, орієнтуються на спільне коло споживачів та дублюють повноваження.

Як показав аналіз, основними видами робіт управлінь економічного блоку у реалізації покладених державою завдань є участь у розробці проектів та програм, аналіз стану і тенденцій економічного та соціального розвитку регіону, підготовка пропозицій щодо окремих питань функціонування та розвитку об'єктів ринкової інфраструктури, концентрація фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, удосконалення форм фінансових взаємовідносин держави з підприємствами, організаціями та установами різних форм власності, проведення державної реєстрації, здійснення контролю за ефективністю використання ресурсів, майна, делегованих повноважень центральних органів виконавчої влади тощо.

У той же час спостерігається дублювання та перевищення повноважень. Наприклад, положенням визначено, що Головне управління економіки “бере участь у реалізації державної аграрної політики”, “проводить аналіз фінансово-господарської діяльності підприємств, що перебувають у комунальній власності”, “бере участь у розробці пропозицій щодо проведення адміністративної реформи та адміністративно-територіального устрою” та ін., що є предметом правового регулювання інших органів (зокрема, Головного управління агропромислового розвитку,

та відповідної комісії Верховної Ради України, оскільки підрозділів, які займалися б питаннями адміністративного реформування, у структурі органів виконавчої влади створено не було).

Аналіз положень наступних двох блоків щодо реалізації органами державної влади соціальних та культурно-освітніх функцій показує, що діяльність цих структур спрямована в основному саме на ресурсне та організаційне забезпечення умов, які дають можливість громадянам задовольняти свої права у сфері соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, культури, мистецтва та ін. Це робота, пов'язана з розробкою програм розвитку соціальної та гуманітарної (культурно-освітньої) галузей, регулювання трудових відносин між найманими працівниками та роботодавцями, функціонування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення, здійсненням медичного догляду, контролю за якістю харчової та фармацевтичної продукції, охороною дитинства і материнства, впровадженням і реалізацією державних освітніх програм, розвитку фундаментальних наук, підготовкою кадрів, фізичним та духовним вихованням, організацією дозвілля населення тощо.

У той же час значна кількість повноважень стосується утримання майна, його приватизації, здійснення контролю фінансово-господарської діяльності, розвитку та впорядкування мережі закладів і т.д. На жаль, на практиці дуже часто повноваження даних управлінь та відділів не повною мірою підкріплені фінансовими та іншими ресурсами. А комплексні програми щодо розвитку регіонів, які розробляються та приймаються за рекомендацією центральних органів виконавчої влади і які мали б вирішувати проблеми фінансування (кошти мають надходити з місцевих бюджетів), часто неузгоджені між собою і свого призначення не виконують (оскільки їх у районних державних адміністраціях понад 60) [8, с.6].

Недостатньою, як засвідчують нормативні акти, є діяльність усіх управлінь та відділів щодо аналізу практики застосування законодавства, що належить до компетенції управлінь. Даний вид роботи лише побічно

згадується у окремих положеннях серед останніх підпунктів розділу, у якому визначаються повноваження управління. У той час як моніторинг дієвості та відповідності законодавства вимогам часу має стати одним з основних напрямків діяльності органу влади.

Як показало дослідження, частина повноважень, закріплених за управліннями та відділами, значно перегукуються між собою, стосуються певного кола споживачів. Наприклад, діяльність управління освіти і науки та служби у справах неповнолітніх пов'язана із задоволенням потреб неповнолітніх, їх батьків, закладів освіти та виховання (шкіл, притулків, інтернатів). Обидва ці структурні підрозділи дбають про формування гармонійно розвиненої, соціально активної, творчої особистості, вони ж забезпечують реалізацію держаної політики з питань соціального захисту неповнолітніх, зацікавлені у запобіганні дитячій бездоглядності та вчиненню неповнолітніми правопорушень. До того ж обидва ці підрозділи здійснюють систему профілактичних заходів, залучають до цієї роботи органи місцевого самоврядування, кримінальну міліцію та ін. організації, як зазначено у положеннях, сприяють роботі один одного, а отже, мають кваліфікованих спеціалістів. Тому цілком логічно було б включити службу у справах неповнолітніх до структури управління освіти і науки.

Подібні приклади можна навести і щодо діяльності інших управлінь, що виконують економічну чи соціальну функцію. Наприклад, привертає увагу суміжність діяльності управління охорони здоров'я та фармацевтичного відділу (вони спрямовують свої зусилля на забезпечення якісного медичного обслуговування, що неможливо здійснити без якісних лікарських засобів), Головного управління економіки та управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності (сфера їх компетенції – розвиток економічного потенціалу області та пошук і залучення для цього іноземних інвестицій), управлінь капітального будівництва, будівельного комплексу, містобудування та архітектури (система передачі дозволів один одному на проектування, здійснення будівельних робіт, замовлень на

матеріали та ін., утворює замкнене коло і призводить до бюрократичних зволікань) та ін.

Наведені приклади дублювання повноважень управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами ОДА визначають простір для подальших досліджень, дають можливість критично оцінити чинне організаційне забезпечення діяльності органів виконавчої влади на регіональному рівні та удосконалити їх структуру, раціонально розподілити ресурси й обов'язки. Саме поява у державних органів нових функцій, використання нових технологій, засобів, процедур, методів, всебічний розвиток людини зумовлюють необхідність змін у складі структурних одиниць установ, взаємозв'язків між ними. Відставання темпів розвитку структури від змін інших елементів призводить до того, що вона стає гальмом на шляху перетворення всієї системи .

В Україні пошук оптимальної моделі побудови системи органів виконавчої влади триває. Лише за період з 1999 по 2000 рр. було видано 69 постанов Кабінету Міністрів України, які стосувалися вдосконалення нормативно-правового і організаційно-процесуального забезпечення діяльності державних органів влади [5, с.131], до Постанови Кабінету Міністрів України “Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій” від 18.05.2000 № 821 з моменту прийняття внесено 13 змін. З одного боку це демонструє значну увагу до питань організації системи виконавчої влади, а з іншого – стає причиною невизначеності й нестабільності діяльності державних установ. А структура системи – це її стійка характеристика, яка формується відповідно до цілей, завдань, функцій системи, закріплює вертикальний і горизонтальний розподіл праці, забезпечує стабільність і прогнозованість роботи її складових.

Організаційна структура будь-якої установи характеризується схемою, штатним розписом, положеннями про управління та відділи, посадовими інструкціями для виконавців. Крім цього доцільно враховувати організаційні зв'язки та відносини, які виникають між різними структурними підрозділами

в середині організації та поза її межами. Це зв'язки безпосередньої взаємодії між елементами системи органів виконавчої влади (структурними підрозділами МДА та підприємствами й організаціями, розміщеними на території), а також відносини підпорядкування, що встановлюють ієрархічну залежність в організації, визначають кількість рівнів управління, та відносини, що обумовлюють пропорційність її побудови і забезпечують відповідність якісних та кількісних параметрів окремих складових системи між собою. Зв'язки, що складають структуру, мають бути чіткими, достатньо вираженими, а відносини – визначеними й розумітись учасниками однозначно [7, с.177-178]. Недостатня увага до цих питань створює передумови для виникнення різних організаційних недоліків: дублювання, необгрунтованого збільшення об'єму управлінських робіт, виконання зайвих операцій тощо. А їх причина – у нечіткому розподілі обов'язків між структурними підрозділами, окремими керівниками.

З метою впорядкування існуючої структури МДА, наукового обгрунтування змін, які можуть бути до неї внесені, було проаналізовано чинні нормативно-правові акти, що регламентують їх діяльність сьогодні: 4 регламенти обласних державних адміністрацій (ОДА), 14 регламентів аналогічних районних установ, 38 положень про управління, відділи та інші структурні підрозділи ОДА, 18 розпоряджень голів МДА “Про розподіл обов'язків”, 18 структур МДА. Їх аналіз засвідчує: як і будь-який орган виконавчої влади, місцеві державні адміністрації структурно формалізовані й упорядковані. Формування їх структури виначається Законом України “Про місцеві державні адміністрації” (стаття 5), Указом Президента України “Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій”, Постановами Кабінету Міністрів України “Про впорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій”, “Про структуру місцевих державних адміністрацій” та ін. [1-4]. Для обговорення найважливіших питань регіонального розвитку та координації діяльності всіх місцевих органів

виконавчої влади в МДА створюються дорадчі органи – комісії, колегії тощо. Тим не менше закон залишає багато не врегульованих питань, зокрема відносини МДА з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, власність яких не перебуває в державному управлінні, внутрішньотериторіальної, міжрегіональної і міжгалузевої взаємодії тощо. Це ускладнює процес горизонтальної координації. У той час як ефективність спільної роботи управлінь, відділів, інших структурних підрозділів МДА у процесі досягнення поставлених цілей залежить саме від рівня координації їхньої співпраці, завдань, формальних взаємовідносин між людьми, якості спеціалізованого поділу праці, від чіткості розподілу обов'язків між головою ОДА та його заступниками, який здійснюється за розпорядженням голови МДА. Їх аналіз показав типовий підхід до здійснення цієї процедури. Голова ОДА відповідає за проведення єдиної державної політики в регіоні і максимально звільняється від вирішення поточних питань. Сфери відання і відповідальності заступників голови ОДА, як правило, співпадають з розподілом функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами. Можна виділити 7-8 напрямків, за якими до 2005 року відбувався розподіл функцій та повноважень між ними. Це: питання промислової політики; економічної політики, бюджету та фінансів (чи соціально-економічного розвитку); політико-правових; соціальних; гуманітарних питань (іноді соціальні й гуманітарні питання об'єднані між собою чи гуманітарні питання поєднуються з політико-правовими); агропромислового комплексу; житлово-комунального господарства і будівництва; керівництво апаратом.

Аналіз показав, що за весь період існування МДА не вироблено єдиного підходу до закріплення за конкретною посадою заступника обов'язків керівництва діяльністю певними управліннями, відділами та структурними підрозділами. Порівняльний аналіз розподілу повноважень між ними, який проводився у 2002-2003 рр. та у 2005, показав, що це питання залишилось не вирішеним. Зменшення кількості заступників голови ОДА у березні 2005 року призвело лише до збільшення навантаження на 1 посадову

особу майже удвічі (рисунок) та до нераціонального перерозподілу координації та керівництва діяльністю структурними підрозділами ОДА.

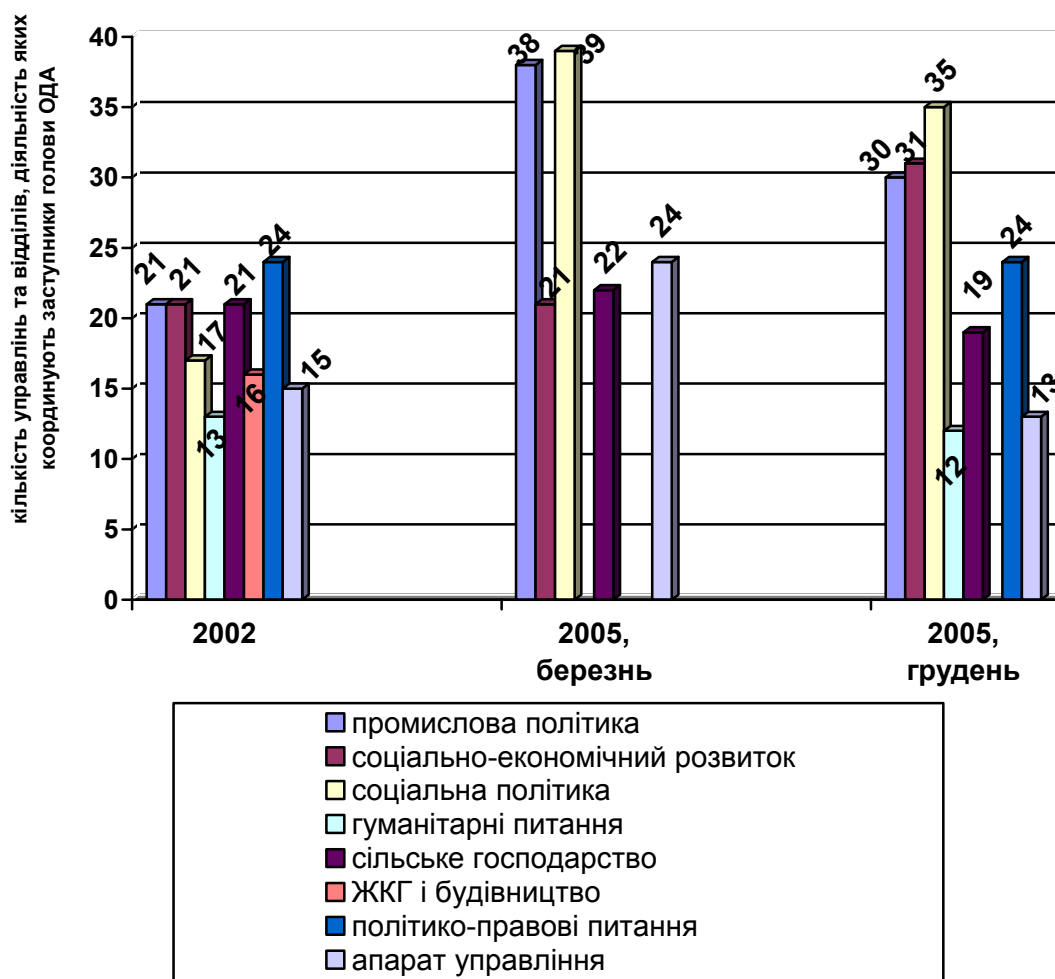


Рис. 1. Розподіл повноважень між заступниками голови ОДА.

Так, у окремих ОДА заступники керували і координували діяльність установ, що реалізують державну політику в галузі промислової політики, транспорту та зв'язку, ЖКГ і будівництва, управління Антимонопольного комітету, управління регуляторної політики та підприємництва, управління правової роботи, обласного управління юстиції та ін. (всього 38 установ). У інших – заступник голови ОДА одночасно опікувався установами, що вирішують соціальні, гуманітарні та третину політико-правових питань (всього 39). І внесення змін до розпорядження про розподіл повноважень між заступниками голови ОДА у грудні 2005 року теж не вирішило цієї проблеми: кількість заступників збільшена, але рівень їх завантаженості

залишається високим, крім того знову відбувся перерозподіл керівництва структурними підрозділами.

Такий підхід призводить до розриву функціональних зв'язків між установами, що реалізують державну політику у певному напрямку, утруднюється координація їх діяльності, знижується якість роботи, що не сприяє належному функціонуванню всієї системи державного управління. Тому потребують законодавчого закріплення принципи і критерії розподілу управлінь, відділів та структурних підрозділів ОДА між головою ОДА та заступниками, збільшення їх кількості. Його основою мають виступати схожість завдань, які покладаються на підрозділи, суміжність функцій, які вони виконують, спільне коло споживачів управлінських послуг, на яке вони орієнтуються. Це дасть можливість заступникам голови ОДА спрямовувати свою діяльність і підпорядкованих їм установ у єдиному напрямку, комплексно підходити до вирішення питань, які виникають, максимально використовувати наявні ресурси, уникати дублювання повноважень та визначити пропорційність побудови державних установ у відповідності до покладених завдань. Управлінням та відділам МДА – чітко уявляти коло установ, з якими вони безпосередньо взаємодіють, характер відносин між ними, встановити межі та визначити коло питань, які можуть вирішуватися у процесі спільної діяльності, чітко розподілити обов'язки та відповідальність під час взаємодії.

Тому, обов'язковим елементом типового регламенту МДА має стати схема її організаційної побудови. Схематичне зображення розподілу обов'язків між головою МДА та заступниками, а також переліку управлінь, відділів, структурних підрозділів, діяльність яких вони керують і координують, сприятиме формуванню цілісного уявлення про систему органів виконавчої влади регіонального рівня, розташування усіх її елементів, характер відносин між ними, кількість функціональних зв'язків, рівнів управління, дасть можливість виявити відповідність структури

системи та її складових тим завданням і функціям, масштабу й глибині робіт, які вони виконують, їх завантаженості.

У цілому аналіз організаційного і нормативного забезпечення діяльності МДА дає підстави стверджувати, що його стан не відповідає сучасним вимогам. Виходячи із вищезазначеного, для забезпечення взаємоузгодженого функціонування усіх складових системи органів виконавчої влади, підвищення гнучкості й дієвості їх структури доцільно:

1. Запровадити Процедурний кодекс діяльності органів виконавчої влади, у якому законодавчо врегулювати всі питання їх правового, організаційного, процедурного, нормативного забезпечення.

2. З метою вдосконалення організаційної побудови МДА:

– узгодити структурну побудову органів державної влади з тими функціями, які вони виконують, визначити доцільність існування їх окремих структурних підрозділів відповідно до нових потреб суспільства, що розвивається;

– забезпечити ефективний розвиток внутрішньоорганізаційних відносин та зв'язків шляхом чіткої поцедурної регламентації;

– розробити принципи і критерії розподілу повноважень між заступниками голови МДА, збільшити їхню кількість до 6 осіб;

– включити до типових положень і регламентів схематичне зображення структурної побудови установ.

Наведені пропозиції потребують детального наукового обґрунтування, розробки методичного забезпечення, постійного моніторингу практичного застосування.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квіт. 1999р. №586-XIV // Офіц.вісн.України.-1999.-№18.

2. Указ Президента України «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій» від 3 квітня 2005 р. №593/2005 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main/cgi>.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про впорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 р. №179 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main/cgi>.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про структуру місцевих державних адміністрацій» від 1 травня 2005 р. №328 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main/cgi>.

5. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія / За заг.ред. В.Д.Бакуменка, В.М.Князева; Кол. авт.:В.Д.Бакуменко (кер.автор.кол.), Л.М.Гогіна, І.В.Козюра, С.О.Кравченко, Ю.Г.Кальниш, Л.Г.Штика. – К.:Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

6. *Мельтюхова Н.М.* Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади.// Теорія та практика державного управління.-Вип.1(13).-Харків:Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. -292 с.

7. Основы теории управления: Учеб. пособие / Под ред. В.Ф. Парахиной, Л.И. Ушвицкого. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 560 с.

8. *Слепцов В.А.* Управлінські чинники соціально-економічного розвитку району / За заг.ред. д-ра екон. наук, проф.О.А.Амосова. – Харків.:Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2003. – 48 с. – (Серія “Досвід державотворення”).

Naboka L.V. Structural Embodiment of State Administrative Relations at the Regional Level.

The article reveals the generalized results of the analysis of normative-legal acts, which regulate the activity of local state administrations on organizational –legal issues.

Key words: normative-legal acts, state administrative relations, state administrations.

Набока Л.В. Структурное оформление реализации государственно-управленческих отношений на региональном уровне.

Обобщены результаты анализа нормативно-правовых актов, которые регулируют деятельность местных государственных администраций по организационно-процессуальным вопросам, разработаны предложения по повышению эффективности их деятельности и согласованному функционированию всех составных системы органов исполнительной власти .

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, государственно-управленческие отношения, органы исполнительной власти.