

УДК 342.51

М. М. Добкін

СИСТЕМА ТА ВИДИ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Визначено та охарактеризовано систему та види структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, окреслено напрями та шляхи вдосконалення їх діяльності.

Пріоритетним напрямом українського державотворення в сучасний період є проведення адміністративної реформи. «Вона означає здійснення комплексу структурно-функціональних, організаційних і кадрових перетворень у системі виконавчої влади, спрямованих на значне підвищення ефективності реалізації публічної влади у сфері діяльності держави та місцевого самоврядування» [1]. Така реформа має здійснюватися по вертикалі починаючи з низових ланок органів та підрозділів місцевих державних адміністрацій та закінчуючи комплексним реформуванням усіх державних органів виконавчої влади. Адже причини негараздів між населенням та державною владою, у першу чергу, з її виконавчими органами як тими, що впроваджують державну економічну політику, полягають не тільки у невпорядкованості дії державного апарату, але й у невизначеності державної політики економічних та соціальних перетворень. Темпи та невизначеність реформування в різних напрямках соціального розвитку і насамперед в економічному житті країни значно ускладнили процес державного управління. Зменшуючи сектор державної економіки (казенні підприємства, а також організації, установи щодо яких держава здійснює управління корпоративними правами), з одного боку, але по інерції керуючи лише державним сектором, з другого боку, держава значно менше впливає на хід соціально-економічних процесів. Імперативний характер економічного реформування і обмеження кола об'єктів управління призвели до того, що новостворені структури приватних підприємств, акціонерних товариств, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності зі своїми проблемами залишилися майже без уваги з боку захисних механізмів держави. Первинним завданням виконавчої влади не було забезпечення збалансованого розвитку всіх секторів економіки та запобігання перекосів у розвитку виробництва, науково-технічного потенціалу країни. Крім того, некерованість соціально-економічними процесами не знизилася порівняно з періодом стагнації. Як наслідок – послаблення бюджету держави [2, с. 159–160]. З огляду на це «перед українською правовою

наукою гостро постають завдання розширити та поглибити фундаментальні дослідження проблем організації, функціонування та правового регулювання виконавчої влади та реформування її інститутів, зокрема таких, як: система та види органів виконавчої влади, її функції та компетенція... правові акти управління й адміністративні процедури; адміністративні договори і надання управлінських послуг» [3, с. 20].

Проблеми удосконалення системи та видів структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій тривалий час розробляються цілим рядом видатних учених і практиків, серед яких можна назвати, наприклад, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, А. К. Воронову, З. С. Гладуна, М. М. Дорогих, С. Д. Дубенко, В. М. Кампо, С. В. Ківалова, А. В. Коваля, А. Т. Комзюка, В. В. Копейчикова, Т. А. Костецьку, Є. Я. Кравець, Ю. І. Кругул, А. Т. Кривенко, О. Д. Крупчан, Є. Б. Кубка, В. М. Марчука, Н. М. Мироненко, В. П. Нагребельного, В. А. Наумова, Н. Р. Нижник, А. В. Омельченка, В. Ф. Опришка, М. П. Орзіх, З. А. Павлович, Б. А. Пережняка, Г. Й. Пузанову, В. І. Семчика, В. В. Цветкова, Ю. С. Шемшученка, В. С. Шилінгова тощо. Спільне для усіх поглядів щодо аналізу системи та видів структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій є те, що така система в Україні є недосконалою, у зв'язку з чим не може належним чином та в повному обсязі виконувати всі завдання, що постають перед місцевими державними адміністраціями.

З огляду на означене метою цієї статті є визначити та охарактеризувати систему та види структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, окреслити напрями та шляхи їх удосконалення. Для досягнення поставленої мети необхідно охарактеризувати систему підрозділів місцевих державних адміністрацій, з'ясувати види структурних підрозділів відповідно до напрямів діяльності, що вони здійснюють, окреслити проблемні питання в системі структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій та визначити шляхи їх вирішення.

Система структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій – це встановлений у законодавстві України вичерпний перелік розташованих у певному ієрархічному порядку видів структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Ознаками системи структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій є те, що вона: а) складається із переліку конкретних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; б) цей перелік визначений законодавством України; в) структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій мають ієрархічний характер; г) закріплений у законодавстві

перелік структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій є вичерпним.

Система структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій у законодавстві України постійно змінюється разом зі змінами в політичній, соціально-економічній ситуації в країні, розвитком права і культури, а також залежно від стану, структури і динаміки соціально-економічного розвитку держави.

Слід відзначити, що система та види структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій напряму залежать від завдань та повноважень, що вони виконують, та відповідних напрямів діяльності. До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації та підприємництва; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціально-го захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Передання місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується переданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм у встановленому законом порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень у їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності, власності територіальних громад, що перебувають у їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: 1) збереженням і раціональним використанням державного майна; 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних із її якістю та сертифікацією; 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; 7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; 10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право: 1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень, незалежно від форм власності і підпорядкування; 2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій; 3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень, незалежно від форм власності; 4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень, незалежно від форм власності, і громадянам з контрольованих питань, порушувати пи-

тання про їх відповідальність у встановленому законом порядку; 5) здійснювати інші функції і повноваження згідно з чинним законодавством.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» детально регламентує відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями. Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень: а) відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів; б) підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють із відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. З огляду на широке коло повноважень місцевих державних адміністрацій у їх структурі утворюються відділи та управління, що відповідають за роботу в певному напрямку.

Слід відзначити, що класифікація структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади неодноразово була предметом наукового пошуку дослідників у галузі адміністративного права та науки управління. Кожен з авторів пропонував власну класифікацію, в основі якої лежали повноваження в тій чи іншій сфері. Наприклад, у радянській літературі Г. В. Барабашев та К. Ф. Шермет пропонували виділяти наступні групи відділів та управлінь: 1) матеріально-виробничі (сільського господарства, промисловості, капітального будівництва); 2) обслу-

говування населення (освіти, культури, здоров'я, науки); 3) забезпечення правопорядку та охорони прав громадян (юстиції, внутрішніх справ) [4, с. 255–256]. Серед науковців радянських часів також існувала думка, що слід виокремлювати не три, а чотири групи відділів та управлінь: 1) органи управління у сфері господарства (сільського господарства, промисловості, транспорту, житлово-комунального господарства); 2) органи управління в галузі соціально-культурного будівництва (освіти, здоров'я, культури, соціального захисту, у справах фізкультури та спорту); 3) органи управління у сфері обслуговування населення (торгівлі, громадського харчування); 4) органи управління в адміністративно-політичній сфері (внутрішніх справ, РАГСу, юстиції) [5, с. 294–295; 6, с. 443–444]. Б. М. Габричидзе, Є. В. Додін, Н. С. Лазарева, В. В. Тордія поділяли відділи та управління відповідно до основних сфер державної діяльності: 1) органи управління у сфері народного господарства (органи управління промисловістю, капітальним будівництвом, сільським господарством, житлово-комунальним господарством, торгівлею); 2) органи управління у сфері соціально-культурного будівництва (освіти, культури, здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального забезпечення); 3) органи управління у сфері державного будівництва (внутрішніх справ, РАГСу) [7, с. 143–189; 8, с. 43–53; 9, с. 62; 10, с. 12].

У сучасній науковій літературі, незважаючи на принципові зміни в державному управлінні, погляди на класифікацію структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій принципово не змінилися. Так, Е. А. Уткін та А. Ф. Денісов розрізняють три групи структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: 1) структурні підрозділи, що відповідають за вузький сектор або галузь управління, наприклад управління сільського господарства; 2) підрозділи, діяльність яких охоплює певний комплекс питань регіонального управління, наприклад фінансове планування, ревізія та внутрішні перевірки; 3) підрозділи, які не мають власної компетенції і здійснюють забезпечення діяльності інших структур, наприклад канцелярія [11, с. 104].

О. М. Соловійова пропонує виділяти групи відділів та управлінь залежно від завдань, основних напрямів роботи та наданої їм компетенції: 1) відділи та управління, що здійснюють керівництво економікою на певній території (сільського господарства та продовольства, економіки, промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку, вугільної промисловості, капітального будівництва, житлово-комунального господарства, з питань надзвичайних ситуацій, зовнішніх відносин та зовнішньоекономічної діяльності); 2) відділи та управління, що здійснюють

керівництво соціально-культурним будівництвом (освіти і науки, охорони здоров'я, культури, у справах сім'ї та молоді, з питань фізичної культури і спорту, туризму і курортів); 3) відділи та управління, що здійснюють керівництво адміністративно-політичною діяльністю (з питань діяльності правоохоронних органів, оборонної та мобілізаційної роботи, з питань внутрішньої політики); 4) відділи та управління, діяльність яких направлена на забезпечення законності, прав та свобод громадян (роботи із зверненнями громадян, з питань національностей та міграції, у справах релігії); 5) відділи та управління, що здійснюють керівництво міжгалузєвою сферою (державний архів області, відділ контролю, фінансовий відділ, відділ з питань режимно-секретної роботи). На думку вченої, така класифікація відділів та управлінь уявляється найбільш оптимальною, оскільки дозволяє охарактеризувати особливості повноважень і діяльності цих органів [12, с. 52-53].

На нашу думку, систему структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій складають управління та відділи, що здійснюють: а) безпосередньо управлінську діяльність на рівні певного регіону в соціально-економічній сфері; б) організаційно-розпорядчу діяльність безпосередньо в місцевій державній адміністрації; в) забезпечувальну діяльність, яка необхідна для належного функціонування місцевої державної адміністрації; г) консультативну діяльність та працюють безпосередньо з населенням територіальної громади.

Отже, функціонування місцевих державних адміністрацій спрямоване на виконання стратегічних напрямків розвитку певного регіону, територіальної одиниці, і розглядається як важливий інструмент реалізації стратегічних напрямків розвитку нашої держави. Система та види структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій повинні бути оптимальними і відповідати вимогам соціального і політичного будівництва суспільства. На жаль, керівництво держави, говорячи про оптимізацію органів виконавчої влади, у тому числі й місцевих адміністрацій, у більшості випадків має на увазі скорочення штату. Дійсно, штат місцевих державних адміністрацій є «роздутим», і одним із засобів вдосконалення системи органів виконавчої влади є його скорочення, проте таке скорочення має бути виваженим. Убачається, що оптимізація системи та видів структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій означає приведення такої системи у відповідність меті та завданням діяльності місцевих адміністрацій, а також зовнішнім і внутрішнім чинникам впливу на їх розвиток. Оптимізація означає ефективну взаємодію із зовнішнім середовищем, раціональний та продуктивний розподіл функціональних обов'язків,

спрямованість працівників на виконання мети діяльності адміністрації. Гнучкість організаційної структури управління адміністрацією є найважливішою умовою забезпечення її оптимальності. Це означає, що повинна бути вирішена проблема раціонального розподілу повноважень, обов'язків між підрозділами, а також оперативність реагування на макроекономічні зміни [2]. У той же час «результативність правових засобів у досягненні поставлених цілей залежить не тільки від фіксації в законодавстві, але значно більшою мірою від належної організації їх застосування, що включає визначення компетенції відповідних органів, наділених такими повноваженнями, оптимальний вибір правових засобів, дотримання вимог процесуального (процедурного) характеру, забезпечення виконання рішень, що приймаються компетентними органами» [13, с. 130].

Система структурних підрозділів державних місцевих адміністрацій повинна бути спроможною виконувати такі основні функції:

1. Планування та регулювання економічної діяльності в певному регіоні, що означає розроблення концепції економічного розвитку в адміністративно-територіальній одиниці, вирішення проблеми інвестування та взаємодії з вітчизняними та закордонними організаціями. У Концепції соціально-економічного розвитку регіону мають відобразитись питання шляхів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. При цьому необхідно висвітлювати проблеми поточного розвитку та напрямки їх вирішення. Особливу увагу в Концепції має бути приділено розвитку підприємництва, приватизації, формуванню фондового ринку, плануванню та здійсненню страхової діяльності.

2. Розроблення та реалізація заходів щодо підвищення життєвого рівня населення шляхом розроблення та запровадження програми соціально-культурного розвитку адміністративно-територіальній одиниці, забезпечення поточних соціальних виплат з бюджету; вжиття заходів щодо поліпшення демографічної ситуації.

3. Контроль за фінансами, які надходять не тільки з бюджету, але й здійснюють рух у межах адміністративно-територіальній одиниці; облік та контроль ресурсоспоживання – енергетичного, газового, теплового, природного (в основному, земельного); контроль за цінами, якістю продукції, здійснення антимонопольної діяльності; правовий контроль, який складається зі здійснення режимно-секретної роботи, цивільної оборони, нотаріату [2].

4. Забезпечення правопорядку в межах адміністративно-територіальній одиниці.

5. Управління житлово-комунальним господарством.
6. Управління сільським господарством та постачанням продукції.
7. Управління екологічною безпекою та ін.

Уважаємо, що на сучасному етапі розвитку державності в Україні система структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, окрім зазначених вище напрямів, має вдосконалюватись за наступними напрямками: а) законодавче забезпечення діяльності відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій; б) соціальне забезпечення державних службовців відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій; в) розстановка кадрів відділів та управлінь місцевих державних адміністрацій; г) порядок прийняття управлінських рішень. При цьому робота за всіма окресленими напрямками має відбуватись комплексно. Лише використання комплексного підходу до вдосконалення системи структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій дозволить уникнути неузгодженості та дублювання окремих норм законодавства країни та досягти високої ефективності діяльності місцевих державних адміністрацій.

Список літератури: 1. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : наук. доповідь / за заг. ред. В. С. Шемчушенка, В. Б. Авер'янова. – К., 1995. – 24 с. 2. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / О. П. Рябченко; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с. 3. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27. 4. Барабашев Г. В. Советское строительство / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1988. – 558с. 5. Радянське будівництво. – К. : Вища шк., 1974. – 400 с. 6. Советское строительство. – М. : Юрид. лит., 1979. – 494 с. 7. Габричидзе Б. Н. Аппарат управления местных Советов / Б. Н. Габричидзе. – М. : Юрид. лит., 1971. – 240 с. 8. Додин Е. В. Отделы и управления исполкомов местных Советов / Е. В. Додин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 123 с. 9. Лазарева Н. С. Отраслевой аппарат исполкомов краевых, областных Советов / Н. С. Лазарева // Советское государство и право. – 1978. – № 36. – С. 61–66. 10. Тордия В. В. Отделы и управления исполкома областного Совета / В. В. Тордия. – К. : Наук. думка, 1984. – 83 с. 11. Уткин Э. А. Государственное и региональное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : ЭКМОС, 2002. – 320 с. 12. Соловійова О. М. Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Соловійова Ольга Миколаївна. – Х., 2004. – 205 с. 13. Саниахметова Н. А. Защита прав предпринимателей в Украине / Н. А. Саниахметова. – Харьков : Одиссей, 1998. – 272 с.

Надійшла до редколегії 28.05.2011

Определена и охарактеризована система и виды структурных подразделений местных государственных администраций, предложены направления и пути усовершенствования их деятельности.

The system and types of structural subdivisions of local state administrations are defined and characterized; directions and ways of their activity improvement are offered.

УДК [342.9+351.74](477)

О. Ю. Салманова

ВІДОМЧА НОРМОТВОРЧІСТЬ МВС У СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Розглянуто питання співвідношення законодавчої діяльності та відомчої нормотворчості, визначено поняття нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, проаналізовано їх класифікацію.

Ефективна правова система України може стати дійсністю тільки за умови цілеспрямованої, активної, належної діяльності органів державної влади. Створення досконалого законодавства, на базі якого в Україні буде проведено і завершено реформування української держави та суспільства, є сутністю діяльності органу законодавчої влади – Верховної Ради України, незважаючи на деяке обмеження її повноважень у зв'язку із конституційними змінами 2010 р. [1].

Закріпивши вищу юридичну силу законів у системі законодавства України, Конституція України передбачила унормування ними тільки найбільш значимих суспільних відносин у державі (ст. 92) і тим самим теоретично та практично вказала на допустимість здійснення в Україні й підзаконного правового регулювання.

На сьогоднішній день не існує нормативно закріпленого визначення поняття законодавства і чіткої ієрархії нормативно-правових актів. Термін «законодавство» без уточнення його змісту використовує Конституція України, він вживається поряд з іншими, такими як «закони», «законодавчі акти», «акти законодавства». При цьому інколи ці терміни вживаються як синоніми. Така термінологічна невизначеність є причиною складнощів різного характеру в процесах законотворчості, систематизації нормативно-правових актів, а також при усуненні прогаин у законодавчому регулюванні. Досить часто термін «законодавство» зустрічається в законах України, у тому числі кодифікованих. У текстах правових актів закріплюються словосполучення «у випадках, передбачених законодавством», «за підставами, встановленими чинним законодавством», «у порядку, передбаченому законодавством України», тоді як саме поняття законодавства залишається невизначеним. А причина в тому, що воно має неоднакове змістовне навантаження –