

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Обґрунтовано підхід до оновлення змісту нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність органів виконавчої влади. Доведено, що його використання сприяє формуванню законодавчої бази, здатної забезпечити взаємоузгоджене функціонування, ефективну співпрацю суб'єктів і об'єктів державного управління, цілісність системи в цілому.

The approach to the renovation of content of the normative and legal acts, which regulate the executive power bodies activity, have been substantiated. The usage of the mentioned approach contributes to formation of the legal base able to ensure agreed functioning, effective collaboration of subjects and objects of public administration, integrity of the whole system.

Проведення адміністративної реформи в Україні зумовлює необхідність суттєвого підвищення ролі місцевого самоврядування, обмеження впливу держави на всі процеси, що відбуваються в суспільстві. У Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 р. створення інституціональних умов для регіонального розвитку передбачається шляхом зміни територіальної організації влади, наближення її до європейських стандартів; деконцентрації владних повноважень, їх перерозподілу між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з дотриманням принципів децентралізації та субсидіарності; зміни функцій місцевих державних адміністрацій – їх перетворення з органів загальної компетенції у структурі виконавчої влади на контрольно-наглядові; запровадження систем управління якістю адміністративних послуг відповідно до національних і міжнародних стандартів (ISO серії 9000) тощо [2]. Реалізація цих заходів потребує глибокого осмислення якості правового, організаційного, інформаційного, кадрового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів влади на всіх рівнях управління, а особливо на територіальному.

Концептуальні підходи до організації та вдосконалення державного управління відображено в роботах В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, Ю. Битяка, В. Кампо, В. Козбаненка, О. Крупчана, В. Мамонової, Н. Мельтюхової, Н. Нижник, Г. Одінцової та

ін. Однак поза увагою дослідників залишаються питання аналізу якості нормативно-правового забезпечення, що регламентує і розкриває внутрішню організацію діяльності органів виконавчої влади, визначає його спроможність забезпечити взаємоузгоджене функціонування суб'єктів і об'єктів управління системи органів виконавчої влади.

Мета даної статті полягає в обґрунтуванні підходу до оновлення змісту нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність органів влади та має забезпечуватися цілісність та упорядкованість їх роботи.

Доцільно погодитися з думкою вчених про те, що визначені Конституцією України засади організації виконавчої влади не досить рівномірно характеризують порядок утворення окремих органів управління, в загальних рисах визначають особливості їхнього функціонування [3, с. 17]. Це пояснюється перш за все тим, що більшість питань компетенції і повноважень державних установ урегульовуються окремими законодавчими актами, розробка яких відбувалася у різний проміжок часу, за різних політичних умов та пріоритетів державної політики, тому вони можуть різнитися цілями, вимогами до результатів. Така ситуація у сфері правового забезпечення не сприяє формуванню цілісності, взаємоузгодженості та скоординованості функціонування органів влади. Тому потребують детального розгляду й ретельного наукового обґрунтування зміст і перелік тих нормативних актів, якими мають урегулюватися діяльність основних співсуб'єктів управління на територіальному рівні, щоб забезпечувати від дублювання повноважень, сприяти подоланню суперечностей та створити умови для запровадження єдиного порядку спільної роботи всіх учасників державно-управлінських відносин.

Базовим нормативним документом, основою для розробки інших форм правового регулювання у сфері виконавчої влади має стати закон про систему органів виконавчої влади в Україні. Саме в ньому мають конкретизуватися положення Конституції щодо засад організації та діяльності системи органів виконавчої влади, їхні цілі, завдання, принципи управління, класифікація установ, сутнісні особливості їх роботи, характер відносин і зв'язків як у внутрішньому середовищі системи "Виконавча влада", так і специфіка відносин з іншими організаціями, підприємствами різних форм власності й підпорядкування, що утворюють зовнішнє середовище; передбачатися принципи розподілу функцій та повноважень, джерела фінансування тощо (табл.).

Перевага такого підходу до організації діяльності системи органів виконавчої влади дозволяє забезпечити взаємоузгодженість цілей, завдань, компетенції і повноважень різноманітних її складових. Формування інших нормативних актів має визначатися специфікою діяльності кожного конкретного органу управління.

Таблиця

Пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади

<i>Документ, який пропонується ухвалити</i>	<i>Зміст пропозицій</i>
1	2
Закон про систему органів виконавчої влади в Україні	<ul style="list-style-type: none"> – конкретизувати положення Конституції щодо організації цілісної системи органів виконавчої влади; – визначити сукупність (склад) державних установ, які слід відносити до цієї сфери управлінської діяльності; – охарактеризувати цілі, завдання кожного рівня управління; – передбачити принципи розподілу функцій та повноважень, вимоги до структури, основні засади її побудови; – указати сутнісні особливості роботи, характер відносин і зв'язків між різними рівнями управління у внутрішньому середовищі системи органів виконавчої влади, специфіку відносин з іншими організаціями і підприємствами різних форм власності й підпорядкування, що утворюють зовнішнє середовище; – визначити даний закон базовим для розробки інших форм правового регулювання у сфері виконавчої влади
Закон України “Про Кабінет Міністрів України”*	<ul style="list-style-type: none"> – охарактеризувати правовий статус: порядок організації, повноваження, компетенцію та основні засади діяльності як вищого органу в системі органів виконавчої влади; – визначити основним завданням діяльності формування державної політики та вироблення правових механізмів щодо її реалізації; – упорядкувати взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України, Верховною Радою України; – урегулювати питання підзвітності і підконтрольності центральних і територіальних органів управління, особливо місцевих державних адміністрацій (МДА)
Закон про здійснення територіального (регіонального) управління	<ul style="list-style-type: none"> – урегулювати державно-управлінські відносини на територіальному рівні та склад їх учасників; – визначити основні принципи взаємодії центральних і територіальних органів влади (у т.ч. з органами місцевого самоврядування) та способи врегулювання протиріч реалізації державних і регіональних інтересів; – передбачити розробку принципів розмежування функцій і повноважень між обласною державною адміністрацією (ОДА) й районною державною адміністрацією (РДА), а також органами місцевого самоврядування; – обґрунтувати засади участі громадян в управлінні, визначити можливі їх форми;

Продовження табл.

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечити реалізацію комплексного підходу до розвитку території шляхом встановлення вимог до розробки взаємоузгоджених стратегічних, оперативних і поточних планів роботи всіх органів управління відповідних адміністративно-територіальних одиниць; – врегулювати питання спільного використання майна; – визначити засади збалансованого соціально-економічного розвитку регіону та принципи ефективного фінансового забезпечення; – обґрунтувати оптимальний адміністративно-територіальний устрій
Закон України “Про обласні державні адміністрації”*	<ul style="list-style-type: none"> – визначити правовий статус: порядок організації, повноваження, компетенцію, принципи діяльності та структурної побудови, систему взаємовідносин на рівні регіону, відповідальність посадових осіб; – закріпити основні завдання; – реалізовувати державну і розробляти регіональну політику; – здійснювати адміністративно-господарське управління територією; – забезпечувати контроль за роботою органів державної влади, що функціонують у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, та органів місцевого самоврядування, що виконують делеговані повноваження; – надавати адміністративні послуги; – вивчати й узагальнювати потреби та інтереси об’єктів управління, на їх основі формувати пропозиції до центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) щодо внесення змін до законодавства; – врегулювати організаційно-правові питання взаємодії з ЦОВВ та установами, що перебувають у безпосередньому підпорядкуванні ОДА чи діяльність яких координується
Закон України “Про районні державні адміністрації”*	<ul style="list-style-type: none"> – визначити правовий статус: порядок формування, повноваження, компетенцію, принципи діяльності та структурної побудови, систему взаємовідносин на місцевому рівні, умови і види забезпечення, сфери відповідальності; – сформувати чіткий розподіл повноважень з органами місцевого самоврядування, конкретизувати форми участі громадськості в управлінні; – визначити основні завдання: – оперативно вирішувати невідкладні проблеми життєзабезпечення територій; – забезпечувати взаємодію з підприємствами, організаціями, установами, здійснювати контроль за законністю їх діяльності; – надавати управлінські послуги населенню; – вивчати потреби й інтереси підпорядкованих об’єктів з обов’язковим їх урахуванням у подальшій роботі

Закінчення табл.

1	2
Процедурний кодекс діяльності органів виконавчої влади	<ul style="list-style-type: none"> – визначити найбільш типові управлінські процедури й операції з організації спільної діяльності державних установ системи виконавчої влади, взаємодії з органами місцевого самоврядування і суб'єктами громадянського суспільства, підприємствами різних форм власності і сфер господарювання, технології їх реалізації та порядок втілення внутрішньоорганізаційних відносин; – конкретизувати основні вимоги до змісту регламентів, положень, посадових інструкцій, умови і періодичність їх перегляду; – визначити процедуру здійснення ініціативної діяльності об'єктів, проведення органами державного управління моніторингу, соціологічних опитувань та подальше врахування їх результатів у розробці чи удосконаленні нормативних актів; – передбачити порядок взаємоузгодження нормативних документів різних галузей і сфер життєдіяльності суспільства; – охарактеризувати послідовність дій з упорядкування організаційного та правового забезпечення.

* Законодавчі акти, що сьогодні існують, але потребують доопрацювання

Наприклад, нестабільність політичної ситуації в державі зумовлювала тривалу відсутність закону “Про Кабінет Міністрів України” і є однією з причин його неналежної якості. Однак існування цього нормативного документа в переліку актів, якими регулюється діяльність органів системи виконавчої влади, – це нагальна потреба їх ефективного функціонування. Адже Кабінет Міністрів України – “вищий орган у системі органів виконавчої влади” [1], її координаційний центр. Чітке визначення його правового статусу, компетенції, функцій і повноважень, складу учасників, форм їх підпорядкування, сутність і сфери взаємодії з Президентом України та Верховною Радою України має значно стабілізувати як політичну ситуацію в країні, так і сприяти зосередженню діяльності сукупності органів виконавчої влади на розробці ефективної державної політики, застосуванні таких форм її реалізації, які є адекватними умовам ринкового середовища. З урахуванням положень наведених вище документів має розроблятися структура центральних органів виконавчої влади, формуватися Положення, що регламентують їх діяльність.

Реалізація другого етапу адміністративної реформи в Україні спрямована на забезпечення якісного поліпшення організації системи управління на територіальному рівні. Тому ухвалення закону “Про здійснення територіального управління” сприятиме ефективному врегулюванню державно-управлінських відносин між усією сукупністю

суб'єктів та об'єктів, що розміщені в межах адміністративних одиниць; визначенню основних принципів взаємодії центральних і територіальних органів влади (у тому числі з органами місцевого самоврядування); запровадженню процедур щодо збалансування протиріч між реалізацією державних і регіональних інтересів, залученню громадян до участі в управлінні тощо. Введення в дію цього нормативного акту має супроводжуватися децентралізацією та деконцентрацією повноважень органів виконавчої влади, їх розподілом з органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, пропорційності, принципу виділеної компетенції та ін.. Тому є необхідність в розробці законів “Про обласні державні адміністрації”, “Про районні державні адміністрації”, внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Потреба у формуванні окремих законів про ОДА й РДА обумовлена результатами аналізу особливостей реалізації державно-управлінських відносин на різних рівнях управління [6] та специфікою діяльності, пов'язаною з необхідністю вирішувати різні завдання, а отже, застосовувати неоднакові форми і методи роботи. Крім того, закон “Про районні державні адміністрації” певною мірою є перехідним документом, який доцільно розробити на період становлення інституту місцевого самоврядування, щоб у подальшому повноваження РДА передати виконкомам районних рад. Це пов'язано перш за все з переважно декларативним характером перетворень, які стосуються змін функціонування владних інституцій територіального рівня, відсутністю належного нормативного забезпечення і розроблених механізмів швидкого втілення у життя основних заходів адміністративної реформи. Адже потрібно надати час для проведення досліджень щодо раціонального розподілу функцій і повноважень, проектування структури нових органів влади, розробки та взаємоузгодження нормативних документів, які розкривали б зміст і принципи управлінської діяльності новоутворених чи реорганізованих установ, підготовки обґрунтованого методичного забезпечення організації територіального управління за новими правилами.

Винятковою особливістю всіх органів державної виконавчої влади є те, що в межах, визначених законодавством повноважень, вони забезпечують реалізацію законів України, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів та Верховної Ради, актів центральних органів виконавчої влади, власних рішень, виконання бюджету, програм соціально-економічного розвитку територій, здійснюють інші функції державного управління. Для оперативного керівництва всіма ними застосовуються нормативно-правові акти, що визначають послідовність управлінських операцій і процедур, форм взаємодії між учасниками державно-управлінських відносин або порядок оформлення службових документів, спрямованих на досягнення певного результату [5, с. 198].

Аналіз практичної діяльності органів влади доводить, що основними причинами неузгодженої роботи державних установ, її низької результативності доволі часто є відсутність або недотримання чітко визначеного порядку їх взаємодії, порушення послідовності етапів і стадій реалізації процесу управління. Тому доцільним є запровадження Процедурного кодексу діяльності органів виконавчої влади, який би визначав найбільш типові процедури й операції щодо організації співпраці органів влади з органами місцевого самоврядування і суб'єктами громадянського суспільства, підприємствами різних форм власності і сфер господарювання, надавав опис технології їх реалізації; конкретизував основні вимоги до змісту регламентів, положень, посадових інструкцій, умови і періодичність їх перегляду; передбачав порядок взаємоузгодження нормативних документів різних галузей і сфер суспільного розвитку; конкретизував процедуру здійснення ініціативної діяльності підпорядкованих об'єктів, проведення органами державного управління моніторингу, соціологічних опитувань з подальшим врахуванням їх результатів у розробці чи внесенні змін до законодавчих актів тощо.

Крім того, до важливих причин низького рівня організації взаємоузгодженої діяльності органів виконавчої влади, недостатньої обґрунтованості функціональних і структурних перетворень, особливо у МДА та її складових, є неналежна якість документів, що регламентують їх роботу. Перш за все – це недостатня конкретність положень про управління та відділи. На думку деяких науковців, положення доцільно відносити до загальних нормативно-правових актів, розрахованих на широке коло осіб, неодноразове застосування незалежно від терміну дії та характеру відомостей, у них мають визначатися структура і функції органу управління або встановлюватися певний порядок діяльності [4, с. 514–515]. Однак таке тлумачення даного поняття прийнятне для характеристики лише Типового положення, яке є зразком і визначає загальні підходи та напрями діяльності щодо управління певною сферою суспільного розвитку. Для забезпечення ефективної роботи державних установ доцільно розробляти чіткі нормативно-правові акти, зміст яких якнайповніше має висвітлювати специфіку їх діяльності, сукупність обов'язкових управлінських процедур та перелік послуг, що забезпечують реалізацію конкретних цілей, завдань, детальне визначення основних робіт, які виконуються органом управління в межах компетенції і повноважень, містити детальний опис або схематичне зображення структури та сукупності зв'язків зовнішнього і внутрішнього середовища.

Тому пропонується до змісту Положення про управління (чи окремий структурний підрозділ) включати такі розділи: загальний (містить інформацію про точну назву (повну і скорочену); завдання і мету діяльності; перелік нормативних актів, які регулюють роботу; місце в системі управління; визначення рівнів і посад, яким безпосередньо

підпорядковується; точна повна назва посади керівника, що очолює установу (відділ); порядок призначення на посаду і звільнення з неї); основні завдання; функції; перелік управлінських послуг, що надаються; характеристика внутрішньої структури (назва і кількість посад; підпорядкування і взаємодія в загальній структурі (внутрішня структура, назва і кількість посад; підпорядкування і взаємодія в загальній структурі (у т.ч. її схематичне зображення), порядок затвердження структури і штатів); зв'язки: (внутрішні; зовнішні); права і відповідальність; джерела матеріального і фінансового забезпечення (у т.ч. умови оплати праці); контроль, перевірка діяльності, показники оцінки якості роботи (у т.ч. мотивація); термін дії та порядок затвердження, умови внесення змін та їхніх ініціаторів. Безумовно, що таким же конкретним змістом мають бути наповнені й посадові інструкції працівників. Утім їхній розробці мають передувати дослідження, які б дозволяли визначити трудомісткість усіх видів робіт, які виконуватимуться службовцями, щоб з'ясувати які управлінські послуги надаються, скільки часу витрачається на підготовку документів, як вони між собою взаємопов'язані, як часто потрібно збирати й узагальнювати інформацію тощо.

Отже, забезпечити ефективність діяльності державних органів влади без розробки нормативно-правових актів, які б узгоджувалися в цілях і завданнях, містили чіткі формулювання змісту робіт, характеризувалися наступністю під час розробки міжвідомчих документів, неможливо. Тому внесення змін і доповнень до чинних Законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про місцеве самоврядування в Україні”, розробка і ухвалення законів “Про систему органів виконавчої влади в Україні”, “Про здійснення територіального управління”, розмежування повноважень між МДА шляхом прийняття окремих законів “Про обласні державні адміністрації” та “Про районні державні адміністрації”, ухвалення Процедурного кодексу діяльності органів виконавчої влади, удосконалення положень про управління і відділи дозволить конкретизувати функції органів виконавчої влади на кожному рівні управління, узгодити співпрацю, визначити єдині підходи до удосконалення роботи та підготувати базу для адаптації вітчизняної системи державного управління до стандартів Європейського Союзу. Саме дослідженню цих питань і будуть присвячені подальші дослідження.

Література:

1. Україна. Конституція (1996). Конституція України = Конституція України : [зі змін. та допов.] станом на груд. 2004 р. – Одеса : Негоціант, 2005. – 80 с.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. №1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – С. 36.

3. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 288 с.

4. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України. – К. : Знання-Прес, 2003. – 544 с.

5. *Нижник Н. Р.* Государственно управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К. : НАНУ, Ин-т гос-ва и права, 1995. – 208 с.

6. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади : [монографія] / [Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцова та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.

Надійшла до редколегії 22.05.2008 р.