

## ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРИ ФОРМУВАННІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ МІНІСТЕРСТВ УКРАЇНИ

*У статті досліджується досвід зарубіжних країн щодо формування організаційної структури міністерств України.*

*In the article the author explores the experience of foreign countries to forming of organizational structure of ministries of Ukraine.*

*Ключові слова: міністерство, організаційне забезпечення діяльності, структура міністерства, зарубіжний досвід.*  
*Key words: ministry, organization providing of activity, structure of ministry, foreign experience.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проголошений Україною курс на європейські цінності висуває на порядок денний необхідність запровадження якісно інших стандартів державного управління на основі досвіду розвинених країн. В умовах адміністративної реформи ознайомлення з кращими світовими моделями організаційного забезпечення діяльності міністерств, зокрема при формуванні організаційної структури, набуває особливого значення. Одним з найважливіших питань підвищення ефективності управління є зміна підходів до формування організаційної структури органів публічної влади. На нашу думку, організаційна структура є необхідною умовою формування поведінки державних службовців, визначає відносини між ними, розв'язує проблему розподілу завдань та повноважень, є фактором, що впливає на ефективність колективних дій.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

В науковій літературі питання діяльності міністерств у зарубіжних країнах досліджувались в межах наук конституційного права зарубіжних країн та адміністративного права зарубіжних країн такими вченими, як Баглай М.В., Василенко І.О., Ж. Зіллер, Оболонский А.В., Котляр Д., Ю. І. Лейбо, Ріака В.О, В.С. Семенов, М.В. Цвік, Чіркін В., Шаповал В.М., Школик А.М., А. М. Ентіна та іншими. Окреме наукове дослідження питань формування організаційної структури міністерств як частини організаційного забезпечення діяльності міністерств інших країн у контексті науки державного управління до цього часу було відсутнє.

Метою статті є дослідження досвіду зарубіжних країн з формування організаційної структури міністерств, що дозволить запозичити позитивні риси у вітчизняну практику.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Організаційне забезпечення діяльності міністерств автор розглядає як вид управлінської діяльності щодо створення умов для визначення внутрішньої організації міністерств з метою виконання покладених на них функцій та завдань, а також налагодження організаційних відносин між міністерствами та суб'єктами державного управління.

Цю діяльність можна поділити на декілька стадій.

1. Засновницька стадія — забезпечення організаційних умов щодо створення міністерств, в тому числі формування організаційної структури.

2. Реалізаційна стадія — забезпечення підтримання практичного функціонування міністерств з постійним моніторингом відповідними інструментами завдань і функцій міністерств на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури міністерств покладеним на них завданням і функціям.

3. Реорганізаційна стадія — забезпечення перетворень у структурі та діяльності міністерств.

Поняття "структура" походить від латинського слова *structūra*, що означає "будова", внутрішня будова будь-чого. Внутрішня будова пов'язана з такими категоріями, як ціле та його частини. Виявлення взаємодії та підпорядкування

складових цілого дозволяють розкрити структуру об'єкта.

На думку Ю.В. Ніколенко, організаційна структура являє собою внутрішньосистемний порядок, форму організаційних відносин і елементів. Вона створюється суб'єктом управління для оптимізації зв'язків і відносин.

Організаційна структура завжди формальна і закріплена правовими нормами. Створюється організаційна структура завжди свідомо (людиною), виходячи з цілей і функцій системи, умов діяльності. Вона використовується як засіб приведення системи у відповідність з цілями й умовами діяльності [5].

В.Б. Авер'янов зазначив, що формування організаційної структури управлінського апарату відбувається у відповідності до змісту його діяльності [1, с. 4].

Автор розглядає організаційну структуру міністерства як систему посад, функціональних структурних підрозділів (департаментів, відділів, управлінь, головних управлінь, секторів тощо), що сприяють найбільш ефективному виконанню його завдань, функцій та повноважень.

При дослідженні зарубіжного досвіду забезпечення формування структур міністерства А.М. Школик звертає увагу на класичну і шведську моделі. У класичній міністерській моделі (поширена у переважній більшості країн) міністерство має ієрархічну структуру, підпорядковані підрозділи нижчого рівня зобов'язані виконувати розпорядження вищих. Міністерства очолюють змінювані особи, які виконують політичні функції, тоді як його штат відбирають зі спеціалістів із стабільним правовим статусом публічного службовця. З огляду на міністра, міністерство є політичним органом, проте завдяки великій кількості професійних службовців є суто адміністративною організацією [7, с. 55]. Оригінальність шведської моделі (перейняли також інші країни Північної Європи) полягає в тому, що вона ліквідує подвійний характер (політика і адміністрація) класичного міністерства. Воно зберігає за собою лише завдання формування політики. Функції ж безпосереднього виконання (адміністративні) належать до завдань автономних агенцій. Автономія агенцій полягає у тому, що міністерство не дає їм вказівок у конкретних справах, але міністр визначає загальний напрям політики адміністративної агенції і впливає на формування його бюджету. На відміну від автономних агенцій, які мають чисельний апарат професійних службовців, міністерство здійснює функцію формування політики за допомогою невеликого штату (не більше 100 осіб із канцелярськими працівниками). До кола завдань шведських міністерств належать: 1) підготовка урядових законопроектів та проектів бюджету для ухвали їх парламентом; 2) видання інструкцій і загальних правил для адміністративних органів; 3) міжнародні зв'язки; 4) призначення публічних службовців; 5) розгляд окремих листів громадян, надісланих на адресу уряду. Переважно розглядом цих листів і обмежуються функції міністерств в адміністративній царині. Однак питання, пов'язані з практичним застосуванням законів чи загальних правил, можуть бути поставлені перед міністерствами, скажімо, через засоби масової інформації [3, с. 1]. Тобто на засновницькій стадії організаційного забезпечення діяльності міністерств по-

трібно чітко визначитись із моделлю міністерської структури. Вважаємо за необхідне більш глибоко дослідити позитивні риси шведської моделі міністерської структури, яка ліквідує подвійний характер (політична і адміністративна) класичного міністерства з метою використання їх при побудові системи міністерств України.

Щодо внутрішньої організації міністерств у зарубіжних країнах, слід відмітити її розмаїття.

В Італії існує єдина організаційна модель: головними підрозділами міністерства є генеральні дирекції, які поділяються на відділи та сектори, їх очолюють генеральні директори. Керівництво персоналом здійснює Адміністративна рада на чолі із міністром, до складу якої входять представники профспілок та генеральні директори. В кожному міністерстві є дисциплінарна комісія, центральна бухгалтерія, господарське управління та допоміжні підрозділи — архів, бібліотека тощо. При міністерствах створюють вищі ради — колегіальні консультативні органи, до складу яких входять експерти та спеціалісти. Найбільш відомі вищі ради громадських робіт, фінансів, сільського господарства, охорони здоров'я [2, с. 134—137].

В Японії структурно практично всі міністерства побудовані однаково. Міністерство складається з секретаріата і департаментів, які поділяються на відділи та секції. Майже при кожному міністерстві створені консультативні комісії, ради та інші установи. Кожен міністр має по одному парламентському віце-міністру, який надає міністру допомогу в управлінні міністерством, а також виконує обов'язки міністра в разі його відсутності. В структурі міністерства є посада адміністративного віце-міністра, який забезпечує роботу всіх ланок апарату міністерства [2, с. 158—162].

У Франції допомогу міністрові в управлінні надає його кабінет, який може складатися не більш ніж з 10 осіб. Кожен міністр самостійно визначає внутрішню структуру міністерства. Як правило, найбільші підрозділи міністерств очолюються генеральними директорами. У підпорядкуванні генеральних директорів знаходяться директори, їх заступники, керівники відділів, служб, бюро тощо. Центральний апарат міністерства зазвичай не займається щоденною оперативною діяльністю. Цим зайняті місцеві (периферійні) служби міністерства. Головна функція центрального апарату — надання допомоги міністру у розробці політики міністерства та здійснення контролю за її впровадженням [2, с. 74]. У французьких міністерствах змінним є лише так званий "кабінет міністра" — вузьке коло найближчих співробітників, які приходять з міністром і з ним йдуть. Решта держапарату практично не залежить від політичних коливань. Постійний інститут державної служби існує також у Німеччині та інших демократичних країнах [6].

У Польщі кожне міністерство складається з таких організаційних рівнів: 1) управління — для виконання повсякденних завдань; 2) відділи — для виконання завдань, пов'язаних з обслуговуванням міністра; 3) секретаріати — обслуговують міністра, комітети, ради й цільові групи; 4) підрозділи — організаційні одиниці в межах зазначених вище органів. У кожному міністерстві є політичний кабінет міністра. Безпосереднє керівництво організаційними одиницями міністерства, крім кабінету міністра, здійснює генеральний директор, який забезпечує належне виконання завдань, поставлених міністром і його заступниками. У межах міністерства розрізняють політичний (управлінський) рівень і неполітичний (адміністративний) рівень. Перший рівень, крім, власне, міністра, складається з державного секретаря і його заступника і політичного кабінету, який діє як дорадчий орган.

Структура міністерства визначається його статутом. Суттєвим змінам правового статусу міністерств сприяли реформи центральної адміністрації. Була запроваджена нова внутрішня міністерська структура, в основі якої лежить чіткий розподіл між політичними (міністри та заступники міністрів) та адміністративними посадами (генеральний директор офісу та його підлеглі) [4; 8].

У Федеративній Республіці Німеччина в структурі федеральних міністерств можуть створюватися спеціалізовані федеральні відомства.

У США департаменти можуть мати у своєму складі окремі структурні підрозділи — управління, служби та інші, які, у свою чергу, також є органами виконавчої влади. Виконавчі повноваження вони отримують від голови департаменту.

В Чехії немає закріпленої єдиної внутрішньої організації міністерств, вона вирішується кожним міністром (але всі міністерства мають у своєму складі юридичне, кадрове, організаційне, фінансове управління). Функція координу-

вання всередині міністерств покладена переважно на секретаріат міністра та регулярні зустрічі міністра та його заступників. Міністри або їх заступники можуть створити комісії ad hoc (тимчасові) для виконання спеціальних завдань [4].

У Румунії міністерський головний секретар є вищим державним службовцем усередині міністерства та діє в якості адміністративного голови (ця посада подібна до британського постійного секретаря або німецького державного секретаря). В основі подібного нововведення було намагання покращити координацію як усередині міністерств, так і за їх межами. Таким чином, головний секретар діє як головна з'єднувальна ланка між міністерськими лінійними підрозділами та політичним керівництвом міністерства (сюди входять: міністр, державний секретар або заступник міністра, та керівники підрозділів). До того ж важливим є те, що головні секретарі створюють мережу з Головним секретарем Кабінету Міністрів у центрі. Передбачені щотижневі зустрічі всіх міністерських головних секретарів під головуванням заступника Головного секретаря уряду. Ці зустрічі, крім іншого, відіграють ключову роль у підготовці засідань уряду [4].

Як правило, в міністерствах Болгарії передбачена посада головного секретаря, який координує діяльність апарату міністерства. Структурно міністерства складаються з управління, відділів та секретаріату [2, с. 203—204].

## ВИСНОВКИ

Автор вважає корисним з точки зору запозичення в Україні наступні здобутки зарубіжних країн в сфері формування організаційної структури міністерств.

1. Уніфікація структури міністерств (з можливими обгрунтованими виключеннями) із її нормативним закріпленням.
2. Чіткий розподіл між політичними (міністри та заступники міністрів) та адміністративними посадами закріпленою на законодавчому рівні.
3. Надання міністрам або їх заступникам права створювати комісії ad hoc (тимчасові) для виконання спеціальних завдань, яке чітко визначається у законі.
4. Налагодження координаційних зв'язків між найвищими посадовцями міністерства, які виконують адміністративні функції.
5. Запозичення до наукової термінології французького терміна "кабінет міністра", до якого входять заступники та радники міністра та польського терміна "політичний кабінет", до якого входять лише радники міністра.
6. Створення в структурі міністерств спеціального органу на прикладі італійської Адміністративної ради міністерства на чолі із міністром, до складу якої входять представники профспілок та генеральні директори з метою координації питань у сфері управління персоналом та розв'язання виникаючих конфліктів.

## Література:

1. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / АН УССР. Ин-т государства и права; отв. ред. — В.В. Цветков. — Киев: Наук. Думка, 1990. — 148 с.
2. Административное право зарубежных стран: учебное пособие. — М.: Издательство "СПАРК", 1996 — 229 с.
3. Державне врядування у Швеції/Видання Шведського інституту. — Стокгольм, 1998.
4. Котляр Д. Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу // "Часопис ПАРЛАМЕНТ". — 2001. — №6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar\\_id=99&iar\\_id=41&as=](http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=99&iar_id=41&as=). Дата перегляду 06.04.2012.
5. Ніколенко Ю.В. Основи економічної теорії: підручник. — Київ: ЦНА, 2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ebk.net.ua/Book/OsnEkTeor/Oet16-23/51801.htm>. Дата перегляду 06.04.2012.
6. Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях: пер с англ. — М., 1993.
7. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. — Львів: ЗУКЦ, 2007. — 308 с.
8. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/analytics/authorities/914-207-4-c->. Дата перегляду 06.04.2012.

Стаття надійшла до редакції 17.04.2012 р.