

УДК 35.07

БЕРНАЗЮК О.О., здобувач наукового ступеня,
Ужгородський національний університет,
заступник голови правління ПрАТ “УПСК”

ІНФОРМАЦІЙНА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ СИСТЕМИ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРИ КАБІНЕТІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті здійснено аналіз особливостей інформаційної та організаційної діяльності системи допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України; визначено завдання, повноваження та види допоміжних органів при українському уряді; з'ясовано особливості статусу службовців Секретаріату та учасників інших допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України.*

***Ключові слова:** допоміжні органи, Секретаріат Кабінету Міністрів України, урядові комітети, робочі групи, інформаційна діяльність, організаційна діяльність.*

***Анотация.** В статье проведен анализ особенностей информационной и организационной деятельности системы вспомогательных органов при Кабинете Министров Украины; определены задачи, полномочия и виды вспомогательных органов при украинском правительстве; выяснены особенности статуса служащих Секретариата и участников других вспомогательных органов при Кабинете Министров Украины.*

***Ключевые слова:** вспомогательные органы, Секретариат Кабинета Министров Украины, правительственные комитеты, рабочие группы, информационная деятельность, организационная деятельность.*

***Summary.** The article analyzes the characteristics of information and organizational activities of the subsidiary bodies under the Cabinet of Ministers of Ukraine; author defines tasks, powers and types of subsidiary bodies at Ukrainian government; the features of the status of employees of the Secretariat and members of other subsidiary bodies under the Cabinet of Ministers of Ukraine are determined.*

***Keywords:** subsidiary bodies, Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, government committees, working groups, information activities, organizational activities.*

***Постановка проблеми.** Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади і відповідно до Конституції України [1] на нього покладено ряд важливих завдань. Для забезпечення виконання урядом своїх конституційних повноважень, а також з метою створення сприятливих умов для його діяльності та належної поінформованості, функціонує ціла система допоміжних органів із різним статусом, складом та з різною організаційно-правовою формою. Але досі не вироблено єдиного підходу до розуміння природи цих органів та їх місця в системі державних органів. У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження системи та особливостей допоміжних органів при уряді України.*

***Стан дослідження.** У сучасній науці питання, пов'язані з вирішенням означеної проблеми на теоретичному рівні, були предметом дослідження таких науковців як С.О. Дмитрієв, І.І. Драхова, Т.В. Закупень, С.В. Осауленко, О.В. Совгиря, О.С. Тарасов, М.К. Топоркова, С.О. Чикурлій та інші. Однак, незважаючи на наявність наукових робіт, присвячених окремим аспектам проблеми діяльності допоміжних органів при уряді, на теоретико-методологічному рівні досі не вироблено єдиного підходу в цій сфері.*

Актуальність теми підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені визначенню системи та особливостей допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Метою статті є визначення особливостей інформаційної та організаційної діяльності системи допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити завдання, повноваження та види допоміжних органів при українському уряді; з'ясувати особливості статусу службовців Секретаріату та учасників інших допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України; сформулювати визначення категорії “Секретаріат Кабінету Міністрів України”; визначити особливості різних допоміжних органів при уряді та їх місце в системі державних органів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 48 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” вищий орган виконавчої влади в Україні: “...для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи” [4]. При цьому, на постійній основі з метою забезпечення діяльності Кабміну України діє його Секретаріат, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України [4; 6]. Тобто, допоміжні органи Кабінету Міністрів України, відповідно до наявних правових норм, можуть функціонувати на постійних або тимчасових засадах з метою забезпечення належного функціонування вищого органу виконавчої влади в Україні.

П.І. Савицький вбачає в існуванні допоміжних органів при урядах держав розмежування політичних і адміністративних інститутів. Хоча, таке розмежування є досить умовним, оскільки “політичні” інститути здійснюють функції не тільки політичного, а й адміністративного змісту, а діяльність “адміністративних” інститутів має політичний характер. У зв'язку з цим вчений робить висновок про неможливість відокремлення чиновників від політиків, оскільки фактично чиновники, в першу чергу – вищих органів державної влади, тісно взаємопов'язані з адміністративно-політичним світом, вони безпосередньо або опосередковано, але постійно, хоча й різною мірою, беруть участь у визначенні та здійсненні загальної політичної лінії [5, с. 14, 15].

Така думка не позбавлена сенсу, однак вважаємо, що все ж таки однією з причин виникнення допоміжних органів, а особливо при уряді, який сам є органом виконавчої влади, є необхідність розмежування політичних та адміністративних функцій в сфері державного управління.

В системі допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України важливе місце належить Секретаріату. У словникових значеннях термін “секретаріат” визначається як: 1) відділ якої-небудь установи, організації, що веде поточну роботу організаційно-виконавчого характеру; 2) партійний орган, що обирається пленумом для здійснення поточної роботи; 3) особи, яких обирають на зборах, конференції і т. ін. для ведення протоколів, підготовки резолюцій тощо [2, с. 113]. Таким чином, терміном “секретаріат уряду” позначається організація або установа, яка здійснює поточну роботу уряду, яка носить організаційно-виконавчий характер.

Правовою основою діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України є Закон “Про Кабінет Міністрів України” [4], постанови Кабінету Міністрів України: “Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України” [6], “Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України” [7], “Про затвердження Регламенту

Кабінету Міністрів України” [8], “Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України” [9] тощо.

Секретаріат Кабінету Міністрів України, його структура та персональний склад затверджуються актами Кабінету Міністрів України [10, с. 26].

Характерно, що Конституцією України не передбачено утворення допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України. Згідно п. 9-1 ст. 116 до повноважень уряду віднесені утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [1]. Однак, Секретаріат Кабінету Міністрів України не належить до системи органів виконавчої влади, оскільки не відповідає ознакам органу виконавчої влади, визначеним Законом “Про центральні органи виконавчої влади” [11].

Утворення Секретаріату Кабінету Міністрів України передбачене ст. 47 Закону “Про Кабінет Міністрів України” та § 12 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Регламент Кабінету Міністрів України”, в якій зазначається, що організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів, що діє на підставі Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів, яке затверджує Кабінет Міністрів [8].

При цьому, Секретаріат Кабінету Міністрів України займає особливе місце серед інших допоміжних органів, що утворюються при уряді, що виражається в наступному. По-перше, він є постійно діючим допоміжним органом при уряді, який очолює член Кабінету Міністрів України – один з його Міністрів. По-друге, Секретаріат уряду має специфічну структуру, яку утворюють: керівництво Секретаріату – Міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники; патронатні служби – Апарат Прем’єр-міністра України, патронатні служби Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство; структурні підрозділи – департаменти, самостійні управління і відділи та інші підрозділи [6]. Конкретна структура Секретаріату Кабінету Міністрів України на сьогодні визначена в Постанові “Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України” [7]. Її складають 11 патронатних служб, 15 департаментів та 3 управління.

Аналізуючи повноваження Секретаріату Кабінету Міністрів, А.В. Дуда дійшов до висновку, що такі повноваження не лише вказують на невідповідність статусу Секретаріату як забезпечувального органу виконуваним функціям, а й на дублювання та (або) переобрання Секретаріатом функцій Кабінету Міністрів України, його членів та Урядових комітетів [12, с. 12].

Для того, щоб підтвердити або спростувати такий висновок варто звернутися до аналізу положень відповідного законодавства, зокрема, того, яким визначено повноваження Кабінету Міністрів України та його Секретаріату. Так, патронатні служби Секретаріату уряду виконують наступні повноваження: 1) забезпечують організацію робочого часу Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України, міністрів, готують їх робочі плани, організують проведення нарад, зустрічей тощо; 2) забезпечують надання консультацій Першому віце-прем’єр-міністру України, віце-прем’єр-міністрам України, іншим міністрам з політичних та фахових питань; 3) здійснюють попередній розгляд документів, що адресовані міністрам; 4) інформують міністрів про підготовлені структурними підрозділами пропозиції (проекти рішень, листів тощо); 5) організують проведення міністрами

прийомів делегацій, у тому числі іноземних, а також окремих відвідувачів; б) виконують відповідно до покладених на них завдань за дорученням інші функції [6]. Таким чином, повноваження патронатних служб Секретаріату Кабінету Міністрів України тісно пов'язані з діяльністю міністрів Кабінету Міністрів, в тому числі його керівного складу. Дані служби супроводжують кожний напрямок діяльності міністрів, створюючи умови для виконання покладених на них конституційних повноважень.

Інші департаменти та управління Секретаріату Кабінету Міністрів: 1) забезпечують наступність у діяльності Кабінету Міністрів України у разі зміни його складу та відповідне інформування нових членів Кабінету Міністрів України; 2) забезпечують в установленому порядку підготовку і проведення засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів; 3) складають протоколи засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, забезпечують ознайомлення з ними членів Кабінету Міністрів України і представників інших органів; 4) забезпечують дотримання вимог Регламенту Кабінету Міністрів України щодо підготовки і оформлення проектів актів законодавства та інших документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів тощо [6].

С.В. Осауленко виділяє також контрольні повноваження Секретаріату Кабінету Міністрів України, який здійснює контроль за: а) виконанням органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів України, рішень урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра України, планів організації підготовки проектів актів, необхідних для реалізації законів України та організації виконання указів Президента України в частині дотримання строків, визначених для їх виконання; б) своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України та урядовими комітетами [13, с. 16].

Порівнюючи повноваження різних структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України з повноваженнями самого уряду, можна дійти висновку, що вони тісно пов'язані, але не дублюються. Характер повноважень Секретаріату Кабінету Міністрів України носить допоміжний, забезпечувальний характер.

Водночас, якщо заглибитись в аналіз повноважень, покладених на окремі структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України, то можна виявити деяке їх дублювання з повноваженнями відповідних міністерств. Так, наприклад, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції” Урядовий офіс з питань європейської інтеграції проводить аналіз пропозицій центральних органів виконавчої влади щодо визначення пріоритетності заходів, обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування у сфері європейської інтеграції, у тому числі за рахунок бюджетної підтримки ЄС; забезпечує підготовку спільних засідань Ради асоціації між Україною та ЄС і Комітету асоціації між Україною та ЄС і засідань їх української частини, виконує функції секретаріатів української частини цих органів [14].

Подібні повноваження характерні для Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яке згідно Указу Президента України “Про затвердження Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України” забезпечує взаємодію центральних органів виконавчої влади, пов'язану зі створенням зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, укладанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в економічній, секторальній сферах; сприяє місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у налагодженні зв'язків з європейськими регіональними організаціями та їх участі в європейських регіональних програмах, залученню українських підприємств, установ та організацій до участі в галузевих

програмах ЄС; забезпечує в межах своїх повноважень адаптацію законодавства України до законодавства ЄС [15].

Таким чином, повноваження окремих структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України перетинаються з повноваженнями деяких міністерств в аналогічній сфері. У зв'язку з цим, необхідно узгодити їх повноваження, привести нормативне регулювання в цій сфері в належний стан, за якого досягається чіткий розподіл повноважень Секретаріату уряду та його структурних одиниць з центральними органами виконавчої влади, утвореними Кабінетом Міністрів України.

Між тим, слід зауважити, що правовий статус працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України є більш законодавчо врегульованим в порівнянні, скажімо, зі статусом службовців Адміністрації Президента України та Апарату Верховної Ради України. Зокрема, Законом України “Про Кабінет Міністрів України” передбачено, що умови оплати праці та інші питання правового статусу працівників Секретаріату уряду визначаються законодавством про державну службу.

Відповідно до п 19 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України” перший заступник і заступники Міністра Кабінету Міністрів України, керівники, інші працівники Апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб і державні службовці та інші працівники структурних підрозділів Секретаріату несуть персональну відповідальність за виконання своїх обов'язків, визначених посадовими інструкціями, дотримання законодавства і правил внутрішнього трудового розпорядку [6].

Поряд з встановленням персональної відповідальності кожного працівника Секретаріату уряду за виконання своїх посадових обов'язків, законодавством надано також важливу гарантію. Зокрема, відповідно до ч. 7 ст. 47 Закону “Про Кабінет Міністрів України” припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім державних службовців, інших працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство [4].

З цього приводу І.І. Дахова зазначає, що державні службовці середньої та нижчої ланок повинні бути убезпечені від ротацій після чергових виборів [3, с. 144]. Погоджуючись з такою думкою, слід зазначити, що законодавцем вдало вирішено проблему узгодження гарантій захисту службовців Секретаріату Кабінету Міністрів з правом уряду самостійно формувати свій допоміжний персонал.

Таким чином, Секретаріат Кабінету Міністрів України має такі особливості:

1. Утворюється як постійно діючий допоміжний орган відповідно до законів, актів Кабінету Міністрів України з метою забезпечення виконання урядом своїх конституційних повноважень.

2. Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Міністр Кабінету Міністрів України, тобто член уряду.

3. Кожен працівник Секретаріату уряду несе персональну відповідальність за виконання своїх посадових обов'язків.

4. Не належить до системи органів виконавчої влади та до жодної з інших гілок влади.

5. Формування нового уряду не тягне за собою звільнення службовців Секретаріату Кабінету Міністрів, крім керівництва та патронатних служб.

Секретаріат Кабінету Міністрів України можна визначити як постійно діючий допоміжний орган, що утворюється Кабінетом Міністрів України в порядку та у

відповідності до законодавства України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду, та створює сприятливі умови для виконання Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень.

При уряді України, крім Секретаріату, також діють також інші допоміжні органи: урядові комітети, міжурядові комісії та ін. Так, згідно Постанови Кабінету Міністрів України “Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу” при уряді утворені такі урядові комітети: Урядовий комітет з питань економічного розвитку та європейської інтеграції (очолює Прем’єр-міністр України); Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності (на чолі з Першим віце-прем’єр-міністром України); Урядовий комітет з питань розвитку інфраструктури та екологічної політики (очолює Віце-прем’єр-міністр України); Урядовий комітет з питань регіонального розвитку (на чолі з Віце-прем’єр-міністром України); Урядовий комітет з питань гуманітарного розвитку та соціальної політики (очолює Віце-прем’єр-міністр України) [16].

Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України” визначено, що урядовий комітет:

1) попередньо розглядає: проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів (крім проектів розпоряджень з кадрових питань); проекти актів законодавства, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, або конфіденційну інформацію, що є власністю держави, – в разі виникнення потреби у врегулюванні розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади, установ та організацій, які брали участь у їх розробленні. Такі проекти розглядаються з дотриманням вимог актів законодавства з питань державної таємниці;

2) врегулює розбіжності у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження з усіма заінтересованими органами та доопрацювання проектів актів;

3) готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів;

4) розглядає проекти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, в разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів [8].

До складу урядових комітетів входять державні службовці центральних органів виконавчої влади, а в їх засіданнях можуть брати участь керівники заінтересованих органів виконавчої влади, які брали участь у підготовці і погодженні проектів актів, а також керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інші посадові особи, участь яких необхідна для обговорення включених до порядку денного питань [8].

Таким чином, особливостями діяльності інших допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України є: 1) утворюються на постійній або тимчасовій основі для виконання конкретних завдань та для забезпечення конкретного напрямку діяльності уряду; 2) до їх складу можуть входити представники органів державної влади, науковці, представники громадськості; 3) утворюються та ліквідуються за рішенням уряду; 4) деякі з цих органів очолюються Прем’єр-міністром України або іншими членами уряду.

Висновки.

На підстав вищезазначеного можна зробити висновок щодо важливості функціонування при Кабінеті Міністрів України системи допоміжних органів, як постійних (Секретаріат), так і додаткових (урядові комітети, робочі групи тощо), що

безпосередньо організовують роботу вищого органу виконавчої влади в Україні, забезпечуючи його належну, своєчасну поінформованість щодо питань, які належать до сфери його відання. Проте є необхідність у доопрацюванні нормативно-правового врегулювання діяльності даних органів з метою усунення дублювання повноважень та покращення ефективності роботи даного органу та виконавчої влади в цілому.

Використана література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Словник української мови : в 11 т. ; ред. колег. І.К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 1970 – 1980. – Т. 9. – 954 с.
3. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ірина Іванівна Дахова. – Х., 2006. – 197 с.
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.10 р. № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.
5. Савицкий П.И. Правительственный аппарат Пятой Республики во Франции : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук. – Свердловск, 1980. – 31 с.
6. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.09 р. № 850 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 61. – Ст. 92.
7. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.15 р. № 213 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 32. – Ст. 17.
8. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.07 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 21.
9. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.09 р. № 599 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 45. – Ст. 34.
10. Томкіна О.О. Акти Кабінету Міністрів України : теоретичні засади видання та реалізації : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний транспортний університет. – К., 2005. – 203 с.
11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.11 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 38. – Ст. 385.
12. Дуда А.В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / А.В. Дуда. – К., 2001. – 18 с.
13. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С.В. Осауленко. – Одеса, 2010. – 24 с.
14. Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.14 р. № 346 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 66. – Ст. 1847.
15. Про затвердження Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31.05.11 р. № 634/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1666.

Рецензент: Берназюк Я.О., доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~