



## ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАДАНИЙ АППАРАТА ПРАВИТЕЛЬСТВА

Дмитрий СЕРЫЙ,  
главный консультант

Секретариата комитета Верховной Рады Украины по вопросам верховенства права и правосудия

### Summary

The theoretical research of functional activities of the government staff is providing in the article. Reveals the essence of the organizational, expert and analytical, legal, informational and logistical tasks, which implements by ancillary governmental bodies. There was identified the characteristics, goals and ways of solving the tasks. It is grounded the important role of governmental bodies in implementation of governmental power.

**Key words:** governmental bodies, organizational task, expert and analytical task, legal task, informational task, logistical task.

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование функциональной деятельности аппарата правительства. Раскрывается суть организационных, экспертно-аналитических, правовых, информационных и материально-технических задач, которые поставлены перед вспомогательными органами правительства. Определяются особенности, цели и способы решения поставленных задач. Обоснована важная роль аппаратов правительства при реализации полномочий исполнительной власти.

**Ключевые слова:** аппарат правительства, организационная задача, экспертно-аналитическая задача, правовая задача, информационная задача, материально-техническая задача.

**Постановка проблемы.** Правительство государства является важнейшей ветвью власти, которая разрабатывает программы развития общества в различных сферах и реализует принятые законодательной властью нормативно-правовые акты. Правительство – это тот орган, работа которого «кипит» без остановки, поскольку государство требует постоянного контроля, решения поточных проблем и управления абсолютно всеми сферами общественной жизни. Именно исполнительная власть, в лице правительства, является тем сложным механизмом, который обеспечивает выявление насущных проблем отдельных слоев общества, немедленно реагирует на чрезвычайные ситуации, незамедлительно принимает необходимые решения, определяет недостатки нормативно-правовых актов при их реализации и т.д. С целью обеспечения своей деятельности правительства создают аппараты для реализации организационных, экспертно-аналитических, правовых, информационных и материально-технических задач. Их исследование является своевременным и необходимым для понимания сути работы исполнительной власти в целом.

**Цель статьи** – изучить, проанализировать и охарактеризовать основные задания аппаратов правительства. Определить функции, которые соответствуют поставленным задачам, на примерах государств с разными формами правления.

**Состояние исследования.** Изучению правового статуса, задач и функций аппаратов правительства в административном праве не уделяется достаточно внимания. Отдельными учеными рассматриваются вспомогательные органы власти в общем, либо акцентируется внимание на отдельных его функциях. Базовыми при написании статьи стали работы В.Б. Аверьянова, М.В. Баглая, Л.Р. Билой-Тиуновой, Ж. Веделя, С.В. Кивалова, К. Огдена.

**Изложение основного материала.** Правовой статус аппарата правительства непосредственно зависит от особенностей правового статуса самого правительства. Полномочия правительства разнообразны и, как правило, не имеют четкого и исчерпывающего нормативного правового регулирования. Как правило, полномочия, будучи сформулированными в самом общем виде, разбросаны в разных нормативных правовых актах. Поэтому аппараты правительства отличаются значительным своеобразием по способам формирования и количественному составу.

Входящие в состав правительства министры имеют как бы двойной статус. С одной стороны, они, как правило, возглавляют соответствующее министерство или другое ведомство и отвечают за состояние дел в нем. С этой позиции они должны быть на заседаниях правительства отстаивать интересы своего ведомства. С другой же стороны, как члены коллегиального

органа они связаны единым руководством, подчинены единой цели и несут коллективную ответственность. В этом качестве они обязаны сохранять лояльность по отношению к премьер-министру, не разглашать ход обсуждения принятых решений и т.д.

Подобная особенность деятельности правительства также накладывает свой отпечаток на формирование и функционирование аппарата правительства. Для исполнения многочисленных функций количественный состав правительств многочислен. Хотя в их структуре мы видим только министров, но за каждым из них стоят многочисленные ведомства и комитеты, которые непосредственно и реализуют поставленные перед ними функции. Но, не смотря на свою многочисленность, правительство любой страны нуждается в организационном, экспертно-аналитическом, правовом, информационном, материально-техническом обеспечении своей деятельности. Для этого при правительстве в целом, при премьер-министрах, при министерствах и т.д. действуют специальные аппараты, которые созданы для реализации вспомогательных функций.

Основной функцией деятельности аппарата правительства является организационная, которая включает в себя общий процесс создания определенной организационной структуры работы органа; функциональное разделение и последующую координацию деятельности между служащими



в управляемой системе; координации, которая необходима для осуществления управленческой работы. Целью организационной функции является формирование качественной и продуктивной работы правительства, поэтому она включает в себя: распределение работы среди служащих; определение и группировку первоочередных задач; создание рабочих групп и координация их деятельности.

Например, все функции Руководителя Секретариата Кабинета Министров Украины (далее – Секретариат) являются организационными. Большинство из них касаются организации работы самого Секретариата, поскольку он несет персональную ответственность за исполнения возложенных на него функций [1, с. 365]. Руководитель Секретариата КМУ назначает на должности и увольняет с них государственных служащих, утверждает положения о структурных подразделениях, вместе с Премьер-министром Украины утверждает положение о его аппарате, с Первым вице-премьер-министром – положение о его патронатной службе; решает вопросы, связанные с прохождением государственной службы в Секретариате; при необходимости проводит совещания с представителями органов исполнительной власти для обсуждения состояния подготовки вопросов к рассмотрению на заседаниях Кабинета Министров Украины; организационно обеспечивает в установленном порядке рассмотрение членами Кабинета Министров Украины, руководителями центральных органов исполнительной власти, которые не входят в состав Кабинета Министров Украины, депутатских обращений и запросов, адресованных Кабинету Министров Украины; координирует и контролирует работу, связанную с обеспечением подготовки органами исполнительной власти вопросов относительно рассмотрения судами дел, стороной или третьим лицом в которых является Кабинет Министров Украины и т.д. [2, п. 6].

Организационная функция реализуется в Секретариате в целом, например, Секретариат обеспечивает последовательность в деятельности Кабинета Министров Украины при смене его состава; обеспечивает подготовку и проведение заседаний Кабинета Министров Украины; совершают

комплексное обеспечение протокольных и церемониальных мероприятий с участием Премьер-министра, Первого вице-премьер-министра и Руководителя Секретариата Кабинета Министров Украины и т.д. [2, п. 17].

Важнейшей функцией аппаратов правительства является экспертно-аналитическая. Это деятельность, которая осуществляет поиск и извлечение информации по рассматриваемому вопросу, оценку возможных проблем в решаемом вопросе, разноаспектный анализ полученной информации, подготовка сводок, обобщений, выводов; подготовку аналитических документов разного уровня общности и т.д. Реализация экспертно-аналитической функции является обязательным условием продуманных и обоснованных решений исполнительной властью. Своевременное информирование правительства специалистами правительственного аппарата обо всех плюсах и минусах предлагаемых министерствами решений помогает избежать многих ошибок на стадии рассмотрения и решения вопроса.

В зарубежных государствах составлением заключений на проекты законов, указов, правительственных постановлений и других документов и решений, поступивших от Президента, парламента, государственного аппарата, консультациями по специальным отраслям знаний выполняют, как правило, юридические службы канцелярий, секретариатов правительств. Иногда эту работу (по наиболее важным и сложным проектам нормативных правовых актов) выполняют вспомогательные государственные органы более высокого уровня.

На статус и состав экспертно-консультативного аппарата в зарубежных странах оказывают влияние многие факторы. Важнейшими из них являются суть проблемы, по которой требуется получить заключение, сложившиеся традиции и внешние факторы. Примером воздействия первого фактора могут служить так называемые королевские комиссии, формируемые в Великобритании, Канаде, Швеции для исследования и получения рекомендаций по разрешению важных проблем.

В Украине экспертно-аналитическая функция, реализуемая Секретариатом Кабинета Министров Украины,

состоит из проведения юридической и специализированной экспертиз, подготовки экспертных выводов к проектам актов законодательства, которые подаются на рассмотрение Кабинету Министров Украины, в отношении их соответствия Конституции и законам Украины, актам Президента Украины, Программе деятельности Кабинета Министров Украины и программам Президента Украины. Кроме того, служащие Секретариата, в соответствии со своей компетенцией, составляют предложения заказа проведения необходимых научно-исследовательских работ [2, п. 17].

Экспертно-аналитическая функция тесно связана и переплетается с правовой функцией, поскольку оценка, анализ и изучение определенной информации служащими аппарата правительства, как правило, проводится с целью разработки нормативно-правового акта для урегулирования определенных общественных отношений.

Именно правовая функция аппарата правительства обеспечивает принятие исполнительной властью объективных и адекватных времени решений.

Аппарат принимает активное участие в разработке и принятии решений правительства. Важным этапом здесь является выполнение технических операций (сбор и оценка информации, подготовка проектов документов и их оформление и т.д.), освобождающих членов правительства от рутинной текущей работы и позволяющих им сосредоточить свое внимание на решении более важных политических проблем, перспективном планировании и осуществлении политического руководства государством.

Например, в Великобритании эта работа осуществляется на основе многочисленных обычаев и сложившейся практики, которые в известной мере изложены в сводах или правилах управления, изданных для старших должностных лиц и министров. Например, существует комплект формальных правил, содержащихся в документе, обозначаемом как «вопросы процедуры для министров». Есть также писанные руководящие положения, предназначенные для других должностных лиц, как, например, клерков комитета, сотрудников секретариата и тех, кто привлечен из правительственных департа-



ментов главным образом для связи с системой кабинета министров. Список зафиксированных правил и прецедентов имеется также в секретариате. Указанное руководство перечисляет такие дела, которые требуют предварительного консультирования, прежде чем их материалы смогут предстать перед кабинетом министров или комитетом кабинета министров. Как и к кому, эти документы должны быть направлены для рассмотрения, их формат для рассмотрения в комитете и окончательного решения в кабинете министров и т.д. [3, с. 129–131].

Основная масса подобных правил создавалась длительный период времени. Они отражают накопление административного опыта и создают гарантию того, что система работает гладко. Вместе с тем, как отмечали многие политические деятели и исследователи, подобная практика позволяла чиновникам аппарата действовать в обход органов государственной власти и существенно ослабляла право министров вносить вопросы на обсуждение кабинета.

Хотя вспомогательные государственные аппараты правительства и конкретных министерств не имеют никакой собственной власти, почти 100% всех правительственных решений проходит через их руки. Более того, аппарат является инициатором значительной части всех правительственных решений [4, с. 143].

В Украине Секретариат правительства реализует правовую функцию путем обеспечения соблюдения требований Регламента Кабинета Министров Украины при подготовке и оформлении проектов актов законодательства и других документов, которые подаются на рассмотрение Кабинета Министров Украины; оказания помощи работникам органов исполнительной власти в дообработке возвращенных проектов актов законодательства и других документов путем обеспечения проведения консультаций, совещаний и т.д.; подготовки, по поручению Руководителя Секретариата Кабинета Министров Украины, выводов и справок по правовым вопросам для Премьер-министра Украины, Первого вице-премьер-министра и проводят для них правовые консультации и т.д. [2, п. 17].

Для своевременного реагирования на ситуацию в обществе, для принятия

нормативно-правовых актов, для объективной оценки насущных проблем и т.д. представители исполнительной власти должны быть своевременно проинформированы.

При реализации информационной функции происходит поиск необходимых данных, при сборе которых создается информационная база, которая необходима для решения нормативных задач. То есть эта функция обеспечивает правительство необходимой информацией для оперативного контроля текущей ситуации в государстве и позволяет планировать и использовать разные способы влияния на ее дальнейшее развитие.

Информационная функция аппарата необходима для реализации полномочий правительства, потому что обеспечивает поступление данных о работе: законодательной власти, президента, местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных служащих правительства и т.д. Это дает возможность контролировать ситуацию в государстве и обществе в целом.

Фактически данная функция реализуется аппаратом правительства непрерывно и связана с любой деятельностью по организации работы правительства.

Например, в Российской Федерации официальные сведения о повестках дня заседаний Правительства и об их проведении представляется средствами массовой информации Аппарат правительства. Им же по окончании заседания организуются пресс-конференции (брифинги) членов Правительства по рассмотренным на заседании вопросам. Информирование граждан через средства массовой информации осуществляется также через представителей средств массовой информации и проведение кино-, видео- и фотосъемок, а также звукозаписи на заседаниях Правительства. Эти мероприятия организуются в порядке, определяемом Руководителем Аппарата Правительства. Говоря об информационной деятельности, надо учитывать и то, что характер ряда вопросов требует проведения заседаний высшей исполнительной власти «за закрытыми дверями», то есть без участия представителей средств массовой информации [5, с. 582].

Сотрудники первой группы, обслуживающие интересы главы правитель-

ства (Аппарат Белого дома Президента США, канцелярия Премьер-министра Великобритании), имеют постоянные контакты с главой правительства. Сотрудники, занимающиеся вопросами координации деятельности министерств и ведомств, поддержанием отношений с законодательной ветвью власти, консультированием могут не видеть премьер-министра годами [6, с. 183].

В Украине реализацию информационной функции осуществляют, в основном, руководители Секретариата Кабинета Министров Украины и непосредственные помощники Премьер-министра, вице-премьер-министров и министров.

За Руководителем Секретариата Кабинета Министров Украины закреплено в установленном порядке информировать о результатах мониторинга исполнения решений Кабинета Министров Украины, планов организации подготовки проектов актов, необходимых для обеспечения реализации законов Украины, и организации исполнения указов Президента Украины, а также поручений Президента Украины и Премьер-министра Украины. Кроме того, Руководитель Секретариата Кабинета Министров Украины имеет право запрашивать в министерствах, других центральных и местных органах исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, предприятиях и организациях материалы и информацию о вопросах, которые рассматриваются Кабинетом Министров Украины [2, п. 6].

Важное место в реализации этой задачи занимает аппарат Премьер-министра Украины, который осуществляет информационное обеспечение деятельности Премьер-министра Украины, обрабатывает его корреспонденцию и готовит, по результатам ее рассмотрения поручения, письма, контролирует решение затронутых в ней вопросов и т.д. [2, п. 11].

Патронатная служба Первого вице-премьер-министра Украины информирует его о подготовленных структурными отделениями Секретариата предложениях, иногда самостоятельно готовит предложения, согласовывая их с соответствующими структурными подразделениями [2, п. 15].

Структурные подразделения Секретариата Кабинета Министров Украины



реализуют информационную задачу путем подготовки информационных справок и других материалов по вопросам, которые рассматриваются Кабинетом Министров Украины; осуществляют информационное обеспечение взаимодействия Кабинета Министров Украины с Верховным Советом Украины, его органами и депутатскими фракциями; способствуют обеспечению доступа общественности к информации о деятельности Кабинета Министров Украины через официальные веб-сайты правительства [2, п. 17].

Информационная задача в Великобритании реализуется ключевым персоналом, который объединен в четыре самостоятельных сектора: личную канцелярию, политическую службу, устроительства политики и пресс-службу.

Личная канцелярия премьер-министра представляет собой хорошо организованную команду, возглавляемую главным парламентским организатором, которая отвечает за обеспечение лояльности среди депутатов правящей партии и пэров, а также руководства обеих палат и за гарантированное прохождение правительственных поправок к законопроектам и дебатов в установленные сроки. Личный секретарь премьер-министра (он же является секретарем кабинета министров) отвечает за организацию встреч и визитов главы правительства по стране и за рубеж, может привлекать чиновников канцелярии для работы с соответствующими департаментами с целью координации и проверки их деятельности. Личная канцелярия служит в качестве основного регулятора доступа к премьер-министру из департаментов и других подразделений кабинета министров. Дополнительно к организации потока дел премьер-министра и назначения времени посетителям для встречи с ним, личные секретари обеспечивают брифинги для премьер-министра по текущим и перспективным вопросам и планируют его встречи на собраниях и переговорах.

Политический секретарь регулирует отношения премьер-министра с партийными организациями в стране и его политическую переписку. Эта деятельность частично финансируется партийным центром правящей партии.

Третий элемент вспомогательного аппарата, созданный в резиденции пре-

мьер-министра, – пресс-служба, которая имеет дело со средствами массовой информации и состоит из пяти корреспондентских должностей лиц и пяти человек поддержки. Она работает над организацией ежедневных брифингов для парламентского корреспондентского лобби.

Роль службы устроительства политики заключается в обеспечении премьер-министра рекомендациями в отношении политических идей и советов в отношении политики по конкретным направлениям, содержащихся в бумагах, поступивших в секретариат премьер-министра. В дополнение к данной службе в секретариате премьер-министра имеется один или два советника по специальным областям политики [4, с. 143].

Таким образом, информационная функция способствует созданию и усилению аналитической системы работы в управленческой системе; создает адекватную систему сбора информации об управляемых объектах; обеспечивает возможность комплексного развития планирования при реализации управленческой деятельности.

Деятельность правительства невозможна без хорошего материально-технического обеспечения. Эта деятельность включает в себя комплекс мероприятий по планированию, своевременному и комплексному обеспечению канцелярскими товарами, компьютерным оборудованием, транспортными средствами и т.д. Например, во Франции одним из самых важных звеньев в аппарате Совета министров является Генеральный секретариат правительства. В материально-технической сфере Генеральный секретариат должен обеспечивать подготовку декретов. Проекты всех декретов в обязательном порядке доводятся до сведения Секретариата (даже в том случае, когда они принимаются по инициативе одного министерства и представляют интерес только для него); Секретариат обеспечивает подготовку заседаний правительства, а также связанное с этим согласование повестки дня заседания, ее формирования; обеспечивает финансовое управление службами премьер-министра. Обеспечению выполнения указанных задач способствует соответствующая организация служб секретариата. В зависимости от выполняемых функций, сотрудники аппарата подразделяются на соответствующие

группы: группы по подготовке заседаний правительства, группы занимающиеся вопросами законодательной и регламентной процедуры, изучения документации и т.д. [7, с. 407].

**Выводы.** По сложности задач, по масштабам и всеохватности сфер деятельности аппарата правительства ему нет равных среди других органов государства. Перед ним стоит важная задача – обеспечить работу исполнительной власти государства, создать условия для работы правительства и способствовать ее улучшению. Для этого правительство в целом и его руководители имеют аппарат, патронажную службу, помощников, которые обеспечивают организацию их работы, осуществляют экспертно-аналитическую функцию, информируют их о состоянии дел и контролируют обеспечение работы материально-техническими ресурсами. Ни одну из этих задач нельзя назвать приоритетной или определить как более важную в отношении других, они тесно взаимосвязаны друг с другом, потому что каждая задача аппарата правительства осуществляется с единой целью – способствовать управленческой деятельности.

#### Список использованной литературы:

1. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : [підручник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
2. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 850 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 154.
3. Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран / отв. ред.: М.А. Крутоголов. – М. : Наука, 1984. – 294 с.
4. Огден К. Маргарет Тэтчер. Женщина у власти / К. Огден. – М. : Новості, 1992. – 544 с.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М.В. Баглай. – М. : Издат. группа НОРМА – ИНФРА.М, 1998. – 739 с.
6. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова. – М. : Прогресс-Универс, 1993. – 768 с.
7. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.