

О. Пархоменко-Куцевіл

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

Проаналізовано історію запровадження інституту державних секретарів та проблеми, що призвели до скасування посад державних секретарів міністерств у 2003 р. Розглянуто теоретичні напрацювання з проблематики запровадження інституту державних секретарів та проаналізований закордонний досвід. Здійснено аналіз сучасного законодавства України про державну службу. Визначено проблеми запровадження посад державних секретарів міністерств. Запропоновано шляхи удосконалення законодавства щодо запровадження інституту державних секретарів міністерств.

Ключові слова: публічне управління, публічна служба, посади, державний секретар міністерства, адміністративні посади, політичні посади, ефективність та результативність діяльності державних секретарів міністерств.

Сучасний етап державотворення, нові трансформаційні зміни у суспільстві змінюють підходи та вимоги до кадрового капіталу системи публічного управління. Кадровий капітал в системі публічного управління відіграє важливу роль, зокрема прийняття та реалізація державно-управлінських рішень неможливі без людського фактору.

Система публічного управління залежить не стільки від матеріальних ресурсів держави, скільки від людського капіталу. Управлінці приймають важливі для держави рішення, розробляють механізми реалізації державно-управлінського рішення, визначають виконавців рішення та реалізують рішення, а також контролюють його виконання.

Від якості людського капіталу системи публічного управління залежить якість не тільки державно-управлінських рішень, а й добробут кожного громадянина країни, міжнародна репутація України, економічна стабільність.

Важливим питанням, яке стоїть перед публічною службою, є чітке розмежування політичних та адміністративних посад. Це забезпечить: по-перше, ефективність прийняття та реалізації управлінських рішень; по-друге, реалізацію принципу стабільності публічної служби; по-третє, втілення принципу наступності при формуванні та реалізації державної політики.

Розмежування політичних та адміністративних посад у системі публічного управління надасть можливість сформувати професійно підготовлений корпус публічних службовців, які б мали відповідний рівень освіти, навички та досвід у сфері публічного управління.

Водночас, європейська практика запровадження посад державних (адміністративних) секретарів у систему органів виконавчої влади демонструє ефективність діяльності цієї інституції.

Проблеми формування та розвитку кадрів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування розглядають українські та закордонні вчені, зокрема:

В. Авер'янов, Г. Агаманчук, Н. Гончарук, В. Малиновський, Р. Науменко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцинський, І. Сурай, О. Турчинов, С. Хаджирадева, О. Якубовський та інші. Згадані вчені аналізують сучасні тенденції розвитку кадрів системи державного управління. Визначають шляхи оновлення та модернізації державної кадрової політики у сфері державної служби тощо.

Проблеми формування інституту державних секретарів аналізують: В. Авер'янов [1], О. Валевський [2], С. Захарія [3], Д. Ковриженко [4], Д. Ляжумар [5], В. Скрипнюк [6], В. Толкованов [7] та інші. В. Авер'янов [8] аналізує формування інституту державних секретарів у контексті реалізації адміністративної реформи. Українські дослідники О. Валевський [9], В. Толкованов [10] та Д. Ляжумар [11] розглядають закордонний досвід формування інституту державних секретарів та шляхи його застосування в українських реаліях. Водночас зазначені дослідження є фрагментарними та стосуються законодавства України, яке діяло у 2001 – 2003 рр., коли посади державних секретарів спочатку були запроваджені, а потім ліквідовані.

Одним із ключових питань щодо професіоналізації корпусу державної служби є розмежування політичних та адміністративних посад державної служби, забезпечення наступності у діяльності органів виконавчої влади.

Розподіл на політичні та адміністративні посади дає змогу забезпечити реалізацію моделі “політично нейтральної” державної служби, коли державні службовці, на думку І. Коліушка, гарантовані від “втягування” в політичну боротьбу [12]. Водночас В. Авер'янов наголошує на необхідності чіткого розмежування між “політикою” та “управлінням” з метою забезпечити, з одного боку, пріоритет політики, а з іншого – певну незалежність від політичної кон'юнктури і стабільність професійних кадрів управління [13].

На думку Д. Ковриженко, чи не найголовнішим чинником ефективного функціонування інституту державних секретарів та поділу уряду на політичну і адміністративну частини є існування в державі парламентської форми правління, за якої глава уряду та міністри обираються політично структурованим парламентом та несуть перед останнім колективну й індивідуальну відповідальність за свою діяльність. За таких умов прем'єр-міністр та міністри призначаються на посади за ознакою належності до партій більшості, є виразниками інтересів цих партій, несуть перед парламентом політичну відповідальність, а отже – належать до політичних фігур. Тому і виникає потреба у забезпеченні ефективності політичних за формою та професійних за змістом дій уряду та міністерств. Саме з цієї метою у країнах із парламентською формою правління запроваджено інститут державних секретарів, головною функцією яких є керівництво повсякденною роботою міністерств, зокрема і в умовах розпаду парламентської більшості та, як наслідок, припинення повноважень глави уряду та міністрів. Таким чином, забезпечується стабільність функціонування центральних органів виконавчої влади [14].

Розмежування політичних та адміністративних посад державної служби дасть змогу забезпечити стабільність системи державної служби, якісну діяльність органів виконавчої влади, незалежно від зміни політичних посадовців.

Механізмом розмежування політичних та адміністративних посад є введення посади державного секретаря. Так, у Франції утворення посади чиновника високого рівня, який не несе політичної відповідальності, дало можливість забезпечити тривалість

процесу структурних реформ міністерства незалежно від політичних ризиків та змін міністрів [15]. У Німеччині міністр “замикає” на собі прийняття рішень на рівні міністерства. А допомагають йому в цьому державні секретарі двох типів – державний, якому підпорядковується адміністративний офіс, і парламентський, який є суто політичною фігурою. Аналогічний досвід є і в Угорщині. Адміністративний державний секретар керує повсякденною роботою міністерства, водночас політичний державний секретар забезпечує зв’язок міністерства з парламентом й представляє міністерство на засіданнях Державних Зборів, має право виступати від імені міністерства на засіданнях парламенту і парламентських комісіях [16].

У Великобританії існує інститут Постійного секретаря міністерства. Основними функціями Постійного секретаря є:

- виконання адміністративних функцій міністерства. У цій ролі він відповідальний за організацію, кадрову політику та дисципліну в роботі міністерства;

- виконання функцій головного радника міністра з державної політики у своїй сфері;

- забезпечення виконання міністерством стратегічного плану міністерства, що погоджується та затверджується міністром. Основним завданням Постійного секретаря є забезпечувати ефективну та раціональну організацію міністерства та дотримання пріоритетів уряду в цій сфері, а також виконання доручень міністра;

- виконання функцій аудитора міністерства. Суть цієї ролі полягає у особистій відповідальності за належне використання державних фінансів, виділених на його міністерство, за ведення рахунків міністерства та за ефективне та раціональне використання державних коштів тощо [17].

Постійний секретар у Великобританії, як правило, призначається на обмежений строк – можливо, 2 – 3 роки. Призначення відбувається шляхом проведення відкритого конкурсу. Процес заповнення вакансії здійснюється шляхом розміщення оголошення в національних газетах, на веб-сторінці міністерства та з допомогою внутрішньої електронної розсилки. Кандидати можуть бути державними службовцями або мати інший досвід роботи [18].

В Україні досвід введення посад державних секретарів не новий. Відповідно до Указу Президента України № 529 від 14.07.2001 р. було затверджене примірне положення про державного секретаря міністерства [19]. У зазначеному нормативно-правовому акті визначено, що державний секретар міністерства підзвітний і підконтрольний міністрові, про що зазначено у нормах нової редакції Закону України “Про державну службу” від 10.12.2015 р. [20]. Державний секретар міністерства, відповідно до Указу Президента України № 529 від 14.07.2001 р., був посадовою особою, на яку покладається забезпечення діяльності міністра та організації роботи з виконання завдань міністерства [21]. Основними завданнями державного секретаря було: організація забезпечення виконання завдань, що належать до сфери діяльності міністерства; забезпечення діяльності міністра як керівника міністерства та члена Кабінету Міністрів України; здійснення поточної роботи, пов’язаної з виконанням покладених на міністерство завдань; забезпечення стабільності і наступності у роботі міністерства [22].

Відповідно до Указу Президента України “Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади” № 434 від 26.05.2003 р., посади державних секретарів міністерств, які були введені у 2001 році, були скасовані [23].

У мотивувальній частині зазначеного нормативно-правового документу визначено, що скасування посад державних секретарів здійснюється “з метою забезпечення сприятливих умов для послідовного здійснення в Україні реформи політичної системи та зважаючи на тривале гальмування процесу прийняття законодавчих актів щодо порядку організації та діяльності центральних органів виконавчої влади та статусу їх керівників” [24]. Водночас виникає запитання, яким чином скасування посад державних секретарів вирішить проблему реформування політичної системи та прискорить прийняття законодавчих актів. Адже законодавчі акти України приймає парламент, а посади державних секретарів є адміністративні, тобто до їх функціональних обов’язків віднесено поточне управління справами міністерств.

На нашу думку, скасування посад державних секретарів у 2003 р. відбулося з таких причин. По-перше, державний секретар та його заступники фактично виконували функції заступників міністрів, їх роль щодо діяльності міністерства була пов’язана з політичними рішеннями та призначеннями. По-друге, функціональні обов’язки державного секретаря міністерства та міністра перетиналися, що створювало дисонанс у діяльності міністерства. По-третє, відсутність заступника міністра, який би виконував функції міністра як політичного діяча, сприяло тому, що замість міністра його функції виконував державний секретар, а за відсутності державного секретаря – заступник державного секретаря. Таким чином, було майже неможливо відокремити політичні функції від адміністративних.

Водночас саме введення та ліквідація посад державних секретарів міністерств та їх заступників надало можливість міністрам призначити “своїх” людей (сформувані власну команду) на ключові посади в міністерствах та звільнити тих, хто не входив до команди міністра.

10 грудня 2015 р. була прийнята нова редакція Закону України “Про державну службу”, яким передбачено ввести інститут державних секретарів. Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства відповідно до зазначеного нормативно-правового документа [25].

Тепер розглянемо функції та завдання міністра та державного секретаря з метою здійснення аналізу розмежування функціонального навантаження на адміністративні та політичні посади.

Відповідно до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, міністр: очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю; визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання; затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів; порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників міністра та державного секретаря міністерства; порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця державному секретарю міністерства; представляє міністерство у публічно-правових відносинах із іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; обов’язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності; дає обов’язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення; здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України, інших законів [26].

Згідно з нормами нової редакції Закону України “Про державну службу” від 10.12.2015 р., державний секретар міністерства: організовує роботу апарату міністерства; забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань міністерства та подає їх на розгляд міністру; організовує та контролює виконання апаратом нормативно-правових документів України; готує та подає міністру для затвердження плани роботи міністерства, звітує про їх виконання; затверджує штатний розпис та кошторис міністерства; призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату міністерства, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату міністерства, приймає рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності; забезпечує в установленому порядку організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та інших працівників міністерства тощо [27].

Таким чином, державний секретар повинен виконувати поточну адміністративну роботу міністерства. Водночас міністр формує державну політику в певній сфері, несе відповідальність за її реалізацію.

Нововведенням, порівняно з Указом Президента України № 529 від 14.07.2001 р. є те, що державний секретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п’ять років із правом повторного призначення [28]. Однак жодним нормативно-правовим актом України не врегульовано чи можливо звільнити державного секретаря (як і будь-якого державного службовця) протягом цих п’яти років, причини звільнення та можливості поновлення на посаді.

Водночас порядок призначення державних секретарів міністерств у 2001 р. відповідно до Указу Президента України № 529 від 14.07.2001 р. був інший [29]. Так, державний секретар міністерства призначався за поданням Прем’єр-міністра України Президентом України.

Доцільно зазначити, що існують і ризики щодо ефективності функціонування інституту державного секретаря. На нашу думку, державний секретар не повною мірою відмежований від політичних рішень, адже він забезпечує втілення політичних рішень міністра в роботі апарату, а також здійснює підготовку та надання міністрові кваліфікованих політичних консультацій та порад. Тому може виникнути проблема впливу державного секретаря на політичні рішення.

Окремо доцільно розглянути проблему щодо призначень та звільнень державного секретаря міністерства. При зміні політичного керівництва (зокрема, міністрів) можливо і звільнити державного секретаря міністерства, наприклад, як такого, що не пройшов щорічне оцінювання. Тому, на нашу думку, державний секретар повинен не тільки призначатися Комісією з питань вищого корпусу державної служби, а й проходити оцінювання також цією комісією. Це дасть можливість професійним фахівцям залишатися і надалі працювати на своїх посадах, а також отримати об’єктивні результати оцінювання діяльності державних секретарів міністерств.

З огляду на це, виникає проблема розробки показників ефективності, результативності, якості діяльності державних секретарів та визначення вкладу державних

секретарів у діяльність міністерства. Саме такі показники дадуть можливість об'єктивно оцінити діяльність державного секретаря та при успішному оцінюванні діяльності захистять від необґрунтованого звільнення або ротації.

Доцільно було б також оприлюднювати звіти державних секретарів міністерств про свою діяльність, виносити їх на обговорення громадськості. Такий публічний звіт державного секретаря міністерства повинен бути оцінений громадськими організаціями з метою отримання зворотного зв'язку про роботу міністерства. Натомість, Законом України "Про державну службу" від 10.12.2015 р. передбачено тільки публічний звіт керівника органу виконавчої влади [30].

Висновки

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що досвід введення посад державних секретарів міністерств для України не є новий, водночас, відповідно до нової редакції Закону України "Про державну службу", змінився порядок призначення зазначених посадовців та їх функціональні обов'язки. Чітко розмежовані функції міністра та державного секретаря.

Окрім того, існують ризики щодо дієвості інституту державних секретарів міністерств. По-перше, наскільки об'єктивний буде порядок призначення таких посадових осіб Комісією з питань вищого корпусу державної служби. По-друге, можливість виникнення конфлікту інтересів міністра та державного секретаря. По-третє, відсутність показників ефективності, результативності, якості діяльності державних секретарів та визначення вкладу державних секретарів у діяльність міністерства для проведення щорічної оцінки державних секретарів. По-четверте, існує імовірність формальності існування інституту державних секретарів. І, на решті, по-п'яте, також існує ризик скасування зазначених посад, через те, що вони не виконуватимуть своєї місії.

Проблеми впровадження інституту державного секретаря виникатимуть під час реалізації чинних нормативних документів, водночас саме посади державних секретарів забезпечать політично нейтральну державну службу, якісну та системну діяльність органів виконавчої влади, а також наступність у роботі міністерств.

У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити системний аналіз підходів до визначення основних показників ефективності та результативності діяльності державних секретарів, визначити вимоги до рівня професійної кваліфікації державних секретарів, обґрунтувати впровадження посад заступників державних секретарів на підставі аналізу закордонного досвіду з проблематики.

Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Б. Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України [Текст]. — 2002. — № 2 (29). — С. 59—71.
2. Валевський О. Інститут державних секретарів: зарубіжний досвід і Україна / О. Валевський // Вісник НАДУ [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 54—63.
3. Захарія С. Я. Законодавче закріплення посади державного секретаря в Україні: стан та тенденції / С. Я. Захарія // Економіка та держава [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 130—132.
4. Ковриженко Д. Інститут державних секретарів в Україні: аналіз проблемних аспектів / Д. Ковриженко // Парламент [Текст]. — 2001. — № 6. — С. 32—34.

5. Ляжумар Д. Посада генерального секретаря у французьких міністерствах / Д. Ляжумар // Вісник державної служби України [Текст]. — 2006. — № 4. — С. 10—14.
6. Скрипнюк В. Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні / В. Скрипнюк // Право України [Текст] : юрид. журн. — 2001. — № 10. — С. 16—19.
7. Толкованов В. Інститут державних секретарів як важливий елемент ефективного функціонування апарату державного управління: вітчизняна практика та зарубіжний досвід / В. Толкованов // Вісник УАДУ [Текст] : наук. журн. — 2002. — № 3. — С. 48—54.
8. Авер'янов В. Б. Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні... — С. 59—71.
9. Валевський О. Інститут державних секретарів: зарубіжний досвід і Україна... — С. 54—63.
10. Толкованов В. Інститут державних секретарів як важливий елемент ефективного функціонування апарату державного управління: вітчизняна практика та зарубіжний досвід... — С. 48—54.
11. Ляжумар Д. Посада генерального секретаря у французьких міністерствах... — С. 10—14.
12. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] / І. Б. Коліушко. — К. : Факт, 2002. — С. 94.
13. Авер'янов В. Б. Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні... — С. 61.
14. Ковриженко Д. Інститут державних секретарів в Україні: аналіз проблемних аспектів... — С. 32.
15. Ляжумар Д. Посада генерального секретаря у французьких міністерствах... — С. 10—14.
16. Ткач Д. Інститут государственных секретарей: венгерский опыт на фоне украинских начинаний / Д. Ткач // Персонал [Текст]. — 2001. — № 8. — С. 14, 15.
17. Запровадження інституту державного секретаря в Україні. Варіанти рішень. Міжнародний досвід [Електронний ресурс] : матер. до семін. — Режим доступу : http://old.icps.com.ua/files/articles/33/93/gov_secret_2_ukr.pdf.
18. Там само.
19. Про Примірне положення державного секретаря міністерства [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 529 від 14.07.2001 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/529/2001>.
20. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19/paran2#n2>.
21. Про Примірне положення державного секретаря міністерства...
22. Там само.
23. Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 434 від 26.05.2003 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/434/2003>.
24. Там само.
25. Про державну службу...
26. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
27. Про державну службу...

28. Про Примірне положення державного секретаря міністерства...
29. Там само.
30. Про державну службу...

*Стаття надійшла до редакції 09.09.2016
Схвалена до друку редколегією 30.09.2016*

O. Parkhomenko-Kutsevil

FORMATION OF THE INSTITUTION OF STATE SECRETARIES IN UKRAINE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES

The article examines the history of the introduction of the institution of state secretaries and the problems leading to the abolition of posts of state secretaries in ministries in 2003. The author has examined theoretical developments of problems in introducing the institution of state secretaries and has analyzed a foreign experience. The current legislation on the civil service in Ukraine is analyzed and the problems in implementing posts of state secretaries in ministries are identified. The author has suggested ways to improve the legislation concerning the introduction of the institution of state secretaries.

Key words: public administration, public service, positions, state secretary of the ministry, administrative posts, political posts, efficiency and effectiveness of state secretaries' work.