

*С. Я. Захарія,
аспірант кафедри права та законотворчого процесу,
Національна академія державного управління при
Президентіві України*

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОГО СЕКРЕТАРЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ

У статті висвітлено спроби нормативного закріплення інституту державного секретаря у системі розподілу посад державної служби України.

In this article the attempts of legislative determination of the secretary of state post in the Ukrainian public administration system are analyzed.

ВСТУП

Розмежування політичних та адміністративних посад є одним з пріоритетних завдань України для приведення системи врядування до європейських стандартів. Така потреба визначається у низці стратегічних документів, зокрема у Стратегії розвитку законодавства про державну службу 2006 року [7].

Ще у 2001 році було здійснено першу спробу розмежувати адміністративні та політичні посади шляхом запровадження інституту державних секретарів. Такий крок повинен був підвищити ефективність функціонування Кабінету Міністрів та окремих міністерств, оскільки дозволяв сконцентруватися уряду та відповідним міністрам на ключових проблемах державної політики у відповідних галузях. Також це мало сприяти вдосконаленню роботи апаратів міністерств та Секретаріату Кабінету Міністрів.

Але цей досвід виявився негативним, оскільки насправді політичні та адміністративні функції між різними посадами не були чітко розділені, було порушено баланс повноважень та було відсутнє чітке закріплення інституту державних секретарів на рівні законів.

СТАН РОЗРОБЛЕНOSTI ПРОБЛЕМИ

До питання розмежування політичних, адміністративних посад та дослідження інституту державних секретарів у своїх працях звертались такі вітчизняні науковці: В. Авер'янов, С. Дубенко, І. Коліушко, В. Тимошук. На окремі аспекти цих питань звертали

увагу О. Оболенський, В. Токовенко та ряд інших науковців.

Метою цієї публікації є висвітлити положення українського законодавства щодо впровадження та нормативного закріплення інституту державного секретаря у системі розподілу посад державної служби на політичні та адміністративні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Система класифікації посад, закріплена у чинному Законі України "Про державну службу", не передбачає розмежування посад на адміністративні та політичні [5].

На сьогодні спроби розмежувати посади державної служби на політичні та адміністративні мають зазвичай декларативний характер, оскільки нормативно таке розмежування закріплене лише у ряді указів Президента України.

Так, Концепція адміністративної реформи, впровадження якої розпочалося відповідно до Указу Президента України від 22 липня 1998 року, пропонувала "розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах — політичних діячів (політиків) і державних службовців" [6].

Прийняті в 2001 році нормативно-правові акти підбили ризик під дискусіями щодо кола політичних посад. До останніх "за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад" було віднесено, зокрема, посади членів уряду [8]. Таким чином, визначального значення набув саме особливий характер повноважень. Наприклад, міністр як член Кабінету

Міністрів особисто відповідав за розроблення і реалізацію державної політики, безпосередньо повинен був здійснювати координацію діяльності центрального органу виконавчої влади в сфері його управління, за поданням державного секретаря розподіляти бюджетні кошти; без погодження з ним не допускалося прийняття актів Кабінету Міністрів України, внесення проєктів законів і актів Президента України. Визнано було також неможливим прирівнювати будь-які посади у державному апараті до посад членів уряду [9].

Д. Ковриженко зазначає, що запровадження поділу уряду та міністерств на політичну та управлінську частини повинне було сприяти зміцненню системи державної служби у Кабінеті Міністрів та міністерствах, посиленню засад професіоналізму в діяльності центральних органів виконавчої влади [1]. Ми згодні з автором у тому, що одним з головних чинників 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. Звідси і виникає потреба у забезпеченні ефективності політичних за формою та професійних за змістом дій уряду та міністерств. Саме з цією метою у країнах з парламентською формою правління запроваджено інститут державних секретарів, головною функцією яких є керівництво повсякденною роботою міністерств, у тому числі і в умовах розпаду парламентської більшості та, як наслідок, припинення повноважень глави уряду та міністрів. Таким чином, забезпечується стабільність функціонування центральних органів виконавчої влади.

Загалом необхідність введення посади державного секретаря отримувала дуже просте пояснення — потрібно було ввести посаду заступника міністра як політика та покласти на нього політичні повноваження, яких слід позбавити державних секретарів міністерств, забезпечити політичну нейтральність та професійність у доборі кадрів на посади державних секретарів міністерств, а також забезпечити стабільність перебування на посадах державних секретарів міністерств. Посада державного секретаря як державного службовця в усі часи повинна характеризуватися політичною нейтральністю, іншими словами, дояльністю до легітимного політичного керівництва держави. При цьому міністр отримує теоретичну можливість зайнятися розробкою політики та реформуванням у відповідних секторах державного управління.

Отже, відповідно до Концепції адміністративної реформи та ряду указів Президента України, виданих на її виконання, посади міністрів як членів

уряду були визнані політичними, а для поточного керування апаратом міністерства запроваджувалася посада державного секретаря міністерства. Як зазначають І. Коліушко та В. Тимошук, введення цих посад з одночасною ліквідацією посад заступників міністрів не забезпечило для міністрів політичної допомоги у міністерстві. Відповідно державні секретарі міністерств були змушені виконувати такі відверто політичні повноваження, як представлення законопроектів у Верховній Раді, участь у засіданнях Кабінету Міністрів та урядових комітетів тощо [2]. Автори вказують, що, намагаючись знайти форму вирішення цієї проблеми, урядовці не придумали нічого більш абсурдного, ніж запровадити посаду міністра у зв'язках з Верховною Радою та першого заступника державного секретаря міністерства у зв'язках з парламентом.

Важливим нововведенням Указу "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" стало скасування посади Урядового секретаря та запровадження посади Державного секретаря Кабінету Міністрів, діяльність якого, відповідно до ст.ст. 1, 2 Указу, спрямована на здійснення організаційного, експертно-аналітичного, правового, інформаційного та іншого забезпечення діяльності Кабінету Міністрів [8].

Згідно з положеннями цього указу Державний секретар Кабінету Міністрів повинен був очолювати Секретаріат Кабінету Міністрів, організувати забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр міністра та віце-прем'єр-міністрів, затверджувати за погодженням з Прем'єр-міністром та Міністерством фінансів України штатний розпис та кошторис видатків Секретаріату, призначати на посади та звільняти з посад його працівників. Таким чином, Указ Президента лише у загальних рисах визначав компетенцію Державного секретаря Кабінету Міністрів та недостатньо чітко визначав його права, обов'язки, засади взаємодії з державними секретарями міністерств, керівниками центральних органів виконавчої влади тощо.

Також у Примірному положенні про державного секретаря міністерства було закріплено принцип захищеності державних секретарів, їх перших заступників і заступників від звільнення у випадку припинення повноважень Кабінету Міністрів України або змін у його складі. Таким чином, дострокове звільнення з посад ставало можливим лише за наявності чітко визначених підстав, зокрема у разі неналежного виконання обов'язків, неможливості виконувати свої обов'язки за станом здоров'я, набрання чинності обвинувального вироком суду щодо них [10].

Однак, запровадження посади державного секретаря у політичних умовах 2000—2001 років мало і ряд негативних наслідків. Наприклад, можна погодитись із В.І. Мельниченком, який зазначав, що обсяг повноважень державних секретарів — право вирішення широкого кола кадрових питань міністерства, створення та ліквідації його територіальних органів та структурних підрозділів, розпорядження коштами,

передбаченими на утримання центрального апарату міністерства і його територіальних органів, могло призвести до протилежних наслідків — утворення у міністерствах конкуруючих між собою центрів владних повноважень в особах відповідно міністра та державного секретаря міністерства. А це, у свою чергу, може негативно позначитись на якісних показниках роботи міністерства [3].

Окрім зазначеного вище, Укази Президента "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" та "Про затвердження примірного положення про державного секретаря міністерства" містили також низку інших положень, що значно послаблювали роль уряду та міністерств у сфері здійснення ними виконавчої влади. Наприклад, порядок подання пропозицій щодо призначення на посади та звільнення з посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників, відповідно до ч.4 Указу Президента від 29 травня 2001 року, визначав Президента України [8]; згідно з абз.3 ст.6 Указу "Про затвердження примірного положення про державного секретаря міністерства" Глава держави визначав кількість заступників державних секретарів у міністерствах [10].

Однак, попри всі переваги та недоліки, інститут державного секретаря не зміг довго протриматись. Указом Президента України "Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади" від 26 травня 2003 року було ліквідовано посади державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників. Замість них було введено посади перших заступників та заступників міністрів [11].

Таким чином, ліквідація посад державних секретарів міністерств стала значним кроком назад як у питанні адміністративної реформи, так і в наблизненні системи державного управління до європейських стандартів.

Новою спробою відродити інститут державного секретаря стала розробка проекту Концепції законодавства України про державну службу, остання редакція якого датована 4 жовтня 2004 року (далі — проект Концепції) [12].

Зокрема, у параграфі 3 розділу 6 проекту Концепції зазначено, що з метою чіткого розмежування політичних та адміністративних посад в системі органів виконавчої влади зі збереженням у міністерствах посад заступників міністра як політичних запроваджуються адміністративні посади державних секретарів.

При цьому посада державного секретаря визнається вищою адміністративною посадою в міністерствах і Секретаріаті Кабінету Міністрів України, а державні секретарі та їх заступники, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, а також керівники Апарату Верховної Ради України та Адміністрації Президента України — складають вищий корпус державної служби. Їх статус та проходження державної служби регулюються окремими положеннями законо-

давства про державну службу. Вищий корпус державної служби стає одним з елементів системи управління державною службою.

Також проект Концепції пропонував встановити для вищого корпусу державних службовців спеціальні умови прийняття на державну службу, проходження державної служби та звільнення з неї. Метою такого кроку визначають забезпечення достатніх гарантій захисту від впливу осіб, що обіймають політичні посади, а також збереження та раціональне використання потенціалу державних службовців вищого корпусу для державного управління.

Законодавство про державну службу повинно закріпити обов'язковість погодження рішень про призначення та звільнення державних службовців вищого корпусу спеціально створеним незалежним дорадчим органом, який входить до системи управління державною службою і статус якого визначатиметься законом. До державних службовців вищого корпусу пропонується застосовувати особливі вимоги щодо політичної нейтральності та ім право на відставку [12].

Певним чином, хоча й досить обмежено, положення проекту Концепції знайшли своє відображення у Концепції розвитку законодавства про державну службу, схваленій Указом Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006 [13].

Зокрема, у параграфі (пункті) 4 розділу 3 закріплено необхідність законодавчого визначення вичерпного переліку посад, що належать до політичних та, з огляду на це, необхідність передбачити запровадження в апараті Кабінету Міністрів України і міністерствах посади державних секретарів як вищих адміністративних посад у цих органах, із збереженням посад заступників міністрів як політичних посад. При цьому пропонується закріпити належність державних секретарів та їх заступників до вищого корпусу державної служби [13].

На початку 2008 року начальник Головного управління державної служби України Тимофій Мотренко повідомив, що Головне управління державної служби України ініціює внесення змін до законопроекту "Про державну службу", щоб вести інститут державних секретарів. "Держсекретарі — це люди, які очолюють держслужбу в органах влади і які є гарантом незмінності її працівників у кожному міністерстві незалежно від змін міністра", — сказав Т. Мотренко [4].

Підтвердженням такого вислову пана Т. Мотренка є розробка ще у 2007 році Головним управлінням державної служби України, а точніше — Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, проекту Закону України "Про державну службу", остання редакція від 20 вересня 2007 року (далі — проект Закону) [15].

Стаття 5 проекту Закону пропонує з метою забезпечення відкритого і об'єктивного управління державною службою, а також створення прозорої та справедливої системи оплати праці державних службовців, класифікувати посади державної служби за категоріями, підкатегоріями і рівнями залежно

від змісту і складності посадових обов'язків, обсягу відповідальності, а також вимог щодо професійної кваліфікації та досвіду, необхідних для зайняття посади.

Встановлюються такі категорії посад державної служби:

- 1) посади вищого корпусу державної служби (категорія "А");
- 2) посади управлінської ланки (категорія "Б");
- 3) посади виконавської ланки (категорія "В").

Відповідно до ч.2 ст.6 проекту Закону посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, а також посади державних секретарів міністерств та їх заступників належать до посад категорії "А" (вищого корпусу державної служби) [15].

Однак, на сьогоднішній день будь-які напрацювання щодо впровадження інституту державних секретарів мають лише теоретичний характер без практичного втілення.

Разом з тим, ми погоджуємось з думкою В.І. Мельниченка, який зазначає, що попри всі позитивні моменти наявності посад державних секретарів серед посад державних службовців, у зв'язку із запровадженням інституту державних секретарів можуть виникнути деякі проблемні питання [3]:

Цей інститут значною мірою зорієнтовано на існування коаліційного уряду із представників парламентських фракцій, що притаманне парламентським формам правління. При цьому механізм взаємодії політика, з одного боку, та держслужбовців, з іншого — мав би формуватися під впливом двох чинників: а) залежності політика від компетентної і кваліфікованої поради постійного апарату міністерства; б) необхідності обстоювання інтересів відомства у представницьких установах з питань нормотворчості й фінансування. Однак значна (якщо не переважна) частина міністрів не потребує кваліфікованої допомоги з боку державних секретарів, оскільки має більший професійний досвід. Тому міністри, не завжди маючи змогу забезпечити уряду і відповідному міністерству парламентську підтримку, у своїй діяльності зосереджуються на внутрішніх проблемах міністерства.

На наш погляд, усі органи державної влади у процесі призначення конкретної особи на посаду державного секретаря повинні бути "зв'язані" як прозорою процедурою, так і чіткими та жорсткими кваліфікаційними вимогами, які мають забезпечити реальну перевагу у призначенні на посади саме досвідченим працівникам апарату. Зокрема, доцільно встановити вимогу наявності у кандидатів безперервного стажу державної служби не менше десяти років. Примірним положенням було передбачено "досвід управлінської роботи не менш як п'ять років" [10, с. 10].

Також з метою забезпечення реальної політичної нейтральності державних секретарів, їх перших заступників і заступників бажано виключити їхню участь у загальнонаціональних кампаніях, таких як вибори народних депутатів України і Президента України. Наявність власних політичних амбіцій у державного секретаря, першого заступника, заступника держсек-

ретаря за найсумнінішого виконання ним настанов міністра-політика завжди буде провокувати недовіру з боку останнього.

Стабілізуюча роль інституту державних секретарів як зберігачів інституційної пам'яті державних органів в умовах змін у політичному керівництві держави не може бути реалізована повною мірою, якщо державні секретарі, їх перші заступники та заступники будуть складати свої повноваження перед новообраним парламентом (або Президентом України, як було раніше).

Тому видається доцільним встановлення фіксованого терміну (наприклад, п'ять або сім років), на який призначаються державні секретарі, їх перші заступники і заступники, для того щоб зміна Глави держави або складу парламенту не супроводжувалася водночас і радикальною зміною усієї вищої адміністрації і щоб міністерства не залишалися одночасно і без політичного, і без адміністративного керівництва.

Повноцінна стабілізуюча роль інституту державних секретарів у здійсненні державного управління потребує закріплення в законі.

ВИСНОВКИ

1. Визначено, що впровадження інституту державних секретарів є цілком позитивним явищем державного управління, оскільки:

а) допомагає розмежувати політичні та адміністративні посади в уряді та ефективну співпрацю між політиками та управлінцями;

б) забезпечує збереження інституційної пам'яті державних органів в умовах зміни політичного керівництва держави.

2. Встановлено, що наразі всі спроби впровадження інституту державних секретарів отримували нормативне закріплення лише на рівні підзаконних нормативно-правових актів — указів Президента України, в той час як для ефективного функціонування цього інституту потрібне його закріплення на рівні закону України.

3. На сьогодні вкотре звертається увага на необхідність впровадження у систему державного управління (особливо на вищому рівні) чіткого розмежування адміністративних та політичних посад шляхом введення посади державного секретаря та окреслення його функціональних обов'язків. Необхідність такого кроку розуміють не тільки науковці, але й політики. Тому можемо спрогнозувати, що протягом найближчого часу буде прийнято новий законодавчий акт, який врегулює організаційні моменти державної служби, або будуть внесені відповідні зміни до Закону України "Про державну службу".

Література:

1. Д. Ковриженко Інститут державних секретарів в Україні: аналіз проблемних аспектів // Часопис "Парламент", 2001. №6. — Режим доступу до журн.: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=99&iar_id=43&as=2 — Назва з екрану.

2. Колішко І., Тимошук В. Ліквідація посад державних секретарів міністерств — задоволення апетиту чи

інтереси держави [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1550/38775/> — Назва з екрану.

3. В. Мельниченко. Розмежування політичних і адміністративних посад як чинник стабілізації державного управління [Електронний ресурс]. — Вісник державної служби України. — 2001. — № 4. — Режим доступу до журн.: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=ADD9-B0717480F025F200607DB3745733?art_id=37642. — Назва з екрану.

4. Посади держслужбовців мають бути розподілені на політичні та адміністративні / Головдержслужба [Електронний ресурс] // РБК-Україна. — 03.04.2008. — Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/2008/04/03/341697.shtml> — Назва з екрану.

5. Закон України "Про державну службу" // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1993. — № 52. — Ст. 490.

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 21. — С. 943.

7. Стратегія реформування системи державної служби в Україні, Затверджено Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=599%2F2000>. — Назва з екрану.

8. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 р. // Урядовий кур'єр. — 2001. — 31 тр. — С. 4.

9. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців: Указ Президента України від 11 червня 2001 р. // Урядовий кур'єр. — 2001. — 23 черв. — С. 4.

10. Примірне положення про державного секретаря міністерства, затверджене Указом Президента України від 14 липня 2001 р. // Урядовий кур'єр. — 2001. — 18 лип. — С. 9—11.

11. Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 26 травня 2003 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=434%2F2003> — Назва з екрану.

12. Концепція законодавства України про державну службу: проект. Редакція від 4 жовтня 2004 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/popup_article?art_id=9459082 — Назва з екрану.

13. Концепції розвитку законодавства про державну службу, схвалені Указом Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/4035.html> — Назва з екрану.

14. Проект Закону України "Про державну службу". Редакція від 20 вересня 2007 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.doccenter.gov.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=155-&Itemid=86. — Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 28.10.2010 р.