

УДК 35.08(477)

І. І. Письменна, старший викладач кафедри
іноземних мов Академії митної служби України

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ ЯК БАЗОВА УМОВА ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ НАСТУПНОСТІ

Обґрунтовано, що чіткий розподіл на політичні й адміністративні посади дозволяє забезпечити реалізацію моделі політично нейтральної державної служби. Встановлено, що формування інституту державних секретарів має стати базовою умовою дотримання принципу наступності в системі державної служби.

Ключові слова: принцип наступності; інститут державних секретарів; політичні та адміністративні посади.

In the article it is proved that the division into political and administrative positions to ensure implementation of the model allows a politically neutral civil service. It is established that the formation of Institute of State Secretaries should be a basic condition of the principle of continuity in the civil service.

Key words: principle of continuity; Institute of State Secretaries; political and administrative positions.

Постановка проблеми. Нині практично загальновизнаним як на науково-теоретичному, так і на нормативно-правовому рівні є розподіл на два типи посад, перші з яких визначаються як політичні, а другі – як адміністративні. Розподіл на політичні й адміністративні посади дозволяє забезпечити реалізацію моделі політично нейтральної державної служби. Один із кроків у цьому напрямі – запровадження інституту державних секретарів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ідею запровадження інституту державних секретарів в Україні відображено у працях В. Б. Авер'янова, О. Л. Валевського, І. Б. Коліушка, Н. А. Липовської, С. М. Серьогіна, В. М. Скрипнюка та інших вчених. Водночас формування інституту державних секретарів як базової умови дотримання принципу наступності в системі державної служби приділяється недостатньо уваги, що, у свою чергу, робить дану проблему актуальною.

Мета статті – обґрунтування необхідності запровадження інституту державних секретарів в Україні як базової умови реалізації принципу наступності в системі державної служби.

Виклад основного матеріалу. Основною відмінністю між політичними й адміністративними посадами є критерії призначення та звільнення з них, а також зміст їхньої відповідальності (табл. 1). Як правило, розмежування між політичними та адміністративними посадами відбувається на рівні законів чи інших нормативно-правових актів. Хоча, як свідчить аналіз систем адміністративного права різних держав, ступінь цього законодавчого розмежування відмінний: від майже повного відокремлення політики від адміністрування (Великобританія) до порівняно "м'яких моделей". Наприклад, в Угорщині не допускається поєднання службової діяльності з виконанням певних елективних мандатів, якщо існує ризик протидії виконанню повноважень державного службовця. В Естонії державним службовцям заборонено входити лише до складу керівних органів політичних партій. В Албанії у ст. 33.6 статуту державної служби записано, що державні службовці мають право на політичну діяльність, якщо це не суперечить закону і ця діяльність не є несумісною з виконанням службових обов'язків [1, 58].

© І. І. Письменна, 2014

Відмінності між політичними діячами та державними службовцями

Відмінності	Політичні діячі	Державні службовці
За способом призначення	Призначаються через довіру народу без урахування критеріїв професійності, залежно від того, яка політична сила перемогла на виборах та/або сформувала правлячу коаліцію та формує кабінет міністрів	Призначаються виключно на основі критеріїв професійності через відкритий конкурс
За природою та змістом відповідальності	Несуть відповідальність перед парламентом, своїми партіями та народом (виборцями) за реалізацію партійних програм та передвиборчих обіцянок	Несуть відповідальність перед законом за об'єктивне, чесне та неупереджене обслуговування, по-перше, людини щодо реалізації гарантованих їй державою прав та, по-друге, політиків у системі виконавчої влади (членів уряду) щодо якісної експертизи у сфері формування державної політики та якісного менеджменту державних програм
За способом звільнення	Може бути звільнений без будь-яких обґрунтувань (для цього достатньо, наприклад, узгодженого бажання керівників фракцій, що формують коаліцію)	Може бути звільнений виключно на підставах, визначених законом про державну службу

В Україні настанова на чіткий розподіл цих двох типів посад знайшла своє відображення ще в Концепції адміністративної реформи. Яскравим прикладом реалізації цього принципу може виступити запропонована Концепцією модель діяльності міністерства. Так, відповідно до цієї моделі посада міністра є політичною. Тобто він бере на себе виконання всіх політичних функцій у міністерстві, головні з яких полягають у визначенні відповідного напрямку урядової політики та пропонуванні шляхів його реалізації в довіреному міністерству секторі державного управління. Для того, аби мати можливість ефективно виконувати ці обов'язки, міністр має право формувати власну патронатну службу, основною метою якої є підготовка необхідних матеріалів для міністра, організація його контактів з громадськістю та засобами масової інформації, а також забезпечення зв'язку між міністром та колективом службовців (апаратом міністерства). Що ж до інших працівників міністерства, то вони є державними службовцями, посади яких належать до традиційно витлумаченої категорії адміністративних посад. Таким чином, розподіл на політичні та адміністративні посади дозволяє забезпечити реалізацію моделі "політично нейтральної" державної служби, коли державні службовці, за словами І. Коліушка, гарантовані від "втягування" в політичну боротьбу [2, 94]. В. Авер'янов також пише про необхідність 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 [3, 61]. У зв'язку з цим призначення на політичні посади і звільнення з них

досить часто відбувається з огляду насамперед на політичні міркування, а не на кваліфікаційні якості, що, на жаль, ми спостерігаємо і на сучасному етапі державотворення.

Одним із кроків у напрямі подолання цієї проблеми була спроба запровадження в Україні інституту державних секретарів. Указом Президента України від 29 травня 2001 р. “Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” встановлювалось, що організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інші забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та міністерств організовується згідно з державним секретарем Кабінету Міністрів України та державними секретарями міністерств. При цьому державний секретар Кабінету Міністрів України очолює Секретаріат Кабінету Міністрів України, організовує забезпечення діяльності Прем’єр-міністра України, першого віце-прем’єр-міністра та віце-прем’єр-міністрів, затверджує за погодженням з Прем’єр-міністром України та Міністерством фінансів України штатний розпис та кошторис видатків Секретаріату, відповідно до законодавства призначає на посади та звільняє з посад його працівників. Що ж до державних секретарів міністерств, то на них покладалось обов’язки організації забезпечення діяльності міністра та поточної роботи з виконання покладених на міністерство завдань, подання міністрові пропозицій щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координації роботи територіальних органів міністерства, підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління, керування роботою апарату міністерства.

На відміну від Концепції адміністративної реформи в Україні, зазначеним Указом Президента України було встановлено інший порядок призначення державного секретаря міністерства та його заступників. Зокрема, таким повноваженням Президент України наділив не Кабінет Міністрів України, а себе. Цей підхід був проблематичний не лише з огляду на відсутність у Конституції України такого повноваження Президента України, але й небезпечний з погляду впливовості уряду на виконавчу вертикаль. Адже вища ланка державних службовців стала фактично незалежною від Кабінету Міністрів України в цілому та від міністрів зокрема.

Крім того, цим Указом Президента строк повноважень державних секретарів міністерств було пов’язано зі строком повноважень глави держави. В умовах України, де, відповідно до Конституції, строк повноважень Кабінету Міністрів України також пов’язано зі строком повноважень Президента України, могла виникнути ситуація, коли міністерства одночасно залишалися б не лише без політичного, але й без адміністративного керівництва. Це могло означати не тільки паралізацію роботи міністерства, але фактично позбавляло сенсу існування інституту державних секретарів міністерств, які саме й покликані забезпечувати інституційну пам’ять та наступництво в роботі міністерства.

Невиправданим також було рішення про ліквідацію інституту заступників міністрів. Хто мав допомагати міністру в його політичній діяльності, заміщувати міністра на засіданнях Кабінету Міністрів України, в роботі урядових комітетів, а також у парламенті? Відповіді на ці питання Президент дав лише наступним Указом від 14 липня 2001 р., яким було затверджене Примірне положення про державного секретаря міністерства. Зокрема, повноваження щодо заміщення міністрів покладалися на державних секретарів міністерств. Але така відповідь не могла бути задовільною, адже неприпустимо, щоб це робили державні службовці, навіть найвищого рангу, оскільки вони не повинні та не можуть нести політичної відповідальності за дії уряду.

Стосовно завдань, які ставилися під час реформування управління міністерством, то очевидно, з прийняттям цих указів Президента перерозподіл повноважень таки стався і міністри отримали один із ресурсів для політичної діяльності – час. Адже абсолютна більшість повноважень щодо вирішення кадрових, установчих та інших організаційних питань у міністерстві було зараховано до компетенції державних секретарів, і міністри могли тепер зосередити свою увагу саме на виробленні політики.

Державний секретар міністерства, навпаки, отримав дуже широкі повноваження: керівництво роботою апарату міністерства; призначення та звільнення працівників центрального апарату міністерства та керівників територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ, організацій, що входять до сфери його управління; затвердження за погодженням з міністром структури міністерства; розпорядження бюджетними коштами на утримання центрального апарату міністерства і його територіальних органів тощо.

Під час цього перерозподілу повноважень не враховано тогочасні умови України. Здавалося, що на тому етапі за міністрами можна було залишити такі повноваження: затвердження на посадах керівників департаментів міністерств та керівників територіальних органів міністерства; утворення територіальних та інших органів міністерства за згодою Кабінету Міністрів України; затвердження структури апарату міністерства за поданням державного секретаря міністерства. Очевидно, вже незабаром ми можемо прийти до вивільнення міністра і від цих повноважень, але на перехідний період важливо було залишити для Уряду та міністрів реальні важелі впливу на виконавчу вертикаль. Можна було б навіть у законі передбачити конкретні етапи змін у розподілі повноважень.

Напевно, саме дисбаланс владних повноважень у міністерствах змусив главу держави через півроку після запровадження інституту державних секретарів міністерств внести зміни у свої акти і перерозподілити повноваження на користь міністрів. Зокрема, Указом Президента України до повноважень міністрів було зараховано: затвердження структури міністерства за пропозицією державного секретаря міністерства; призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерства; погодження призначення та звільнення працівників центрального апарату міністерства. У даній ситуації як позитив можна відзначити, що помилку було визнано і виправлено. Але загалом цей випадок ще раз засвідчив, що порушення методології проведення реформ веде до спотворення результатів [4, 42–43].

Звісно, нині функціонування цього інституту скасовано іншим Указом Президента України. Однак у цьому плані слід зауважити, що ліквідація інституту державних секретарів пов'язана не стільки з відмовою від самої ідеї розподілу політичної та управлінської діяльності, скільки з відмовою від тієї специфічної ситуації, яка склалась в органах виконавчої влади, коли в них було утворено фактично два центри управління: політичний та адміністративний. Про це писала і В. Скрипнюк, яка цілком слушно звертала увагу на те, що проблеми, які можуть виникнути з діяльністю державних секретарів в Україні, пов'язані не стільки з вадами самого цього інституту (адже принцип розподілу на адміністративні й політичні посади не піддається сумніву), скільки з тією специфічною ситуацією в Україні, коли традиційні для західних держав принципи й інститути починають використовуватись зовсім в інших цілях і служать уже не інтересам народу, ефективного управління тощо, а допомагають розбудовувати стратегічні плани в боротьбі за владу [5, 18–19].

Скасування інституту державних секретарів укотре засвідчило, що міркування про використання поточної політичної кон'юнктури залишаються пріоритетними для тих кіл, які відіграють вирішальну роль у процесі прийняття рішень. Вплив політичного моменту на організацію системи державного управління не може вважатися достатнім і необхідним ґрунтом для трансформацій [6, 250].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На наш погляд, ті процеси, які відбулися в Україні з інститутом державних секретарів, свідчать не про відмову від ідеї розмежування політичної та адміністративної діяльності, а лише про відмову від тієї специфічної форми, в якій ця ідея була реалізована в системі виконавчої гілки влади нашої держави. На жаль, у Законі України “Про Кабінет Міністрів України” інститут державних секретарів не знайшов свого втілення. Напевно, пам'ятаючи невдалий досвід реалізації цієї ідеї, депутати не наважилися її повторювати на якісно новому рівні. Хоча Концепцією розвитку законодавства про державну службу в Україні передбачалося запровадження в

апараті Кабінету Міністрів і міністерствах посад державних секретарів як вищі адміністративні посади в цих органах зі збереженням посад заступників міністрів як політичних.

Таким чином, розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах залишилося незавершеним. Відповідно нереалізованою виявилася ідея забезпечення стабільності, професійного наступництва та збереження “інституційної пам’яті” в роботі цих апаратів. На наш погляд, запровадження інституту державних секретарів з продовженням елементів цього інституту на рівні місцевих державних адміністрацій (наприклад, з визначенням особливостей призначення та звільнення керівника апарату місцевої державної адміністрації, незважаючи на зміну її голови) має стати базовою умовою дотримання принципу наступності в системі державної служби.

Список використаних джерел:

1. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 84 с.
2. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / Коліушко І. Б. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
3. 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. – 2002. – № 2 (29). – С. 59–71.
4. План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні / Центр політико-правових реформ. – К. : Конус-Ю, 2006. – 216 с.
5. Скрипнюк В. М. Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні / В. М. Скрипнюк // Право України. – 2001. – № 10.
6. Валевський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Л. Валевський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 316 с.