

УДК 342.5(477)

Ю. Ю. Почтариця

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено питання нормативно-правового забезпечення функціонування інституту державних секретарів в Україні. Проаналізовано документи, що регламентують введення посад державних секретарів, процедуру їх призначення та визначення повноважень. Розкрито особливості створення інституту державних секретарів у період 2001–2003 років, починаючи з 2016 року.

Ключові слова: державний секретар, міністерство, нормативно-правові акти, державна служба, реформування державного управління.

Постановка проблеми. Реформи, що відбуваються в Україні в контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, активно проводяться й у сфері державного управління. Одним із елементів цієї реформи є запровадження інституту державних секретарів із метою забезпечення професіоналізації державної служби, стабільності роботи апарату міністерств, формування висококваліфікованого персоналу, здатного ефективно виконувати завдання та функції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні в науці державного управління України, зокрема в частині державної служби, досліджено питання кадрових процесів у державному управлінні, механізмів функціонування системи державної служби в період суспільних реформ, модернізації державної служби в умовах глобалізації, оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління, управління керівним персоналом державної служби, фахової підготовки державних службовців, формування та розвитку еліти в державному управлінні, управління професійною мобільністю, самоосвіти державних службовців, етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління тощо.

Предметом розгляду окремих науковців (І.Г. Сурай) стали питання державних секретарів міністерств, зокрема їх компетенцій, розмежування функцій управління між політичними посадами (міністр) та посадами державної служби (державний

секретар міністерства) на сучасному етапі реформування системи державного управління в Україні.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз нормативно-правової бази, що регламентує питання функціонування інституту державних секретарів в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні в кінці ХХ століття розпочато адміністративну реформу, що передбачала поетапне створення системи державного управління з метою забезпечення становлення України як високорозвиненої, правової держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, демократії, максимально наближеної до потреб і запитів людей, зорієнтованої на служіння народів, національним інтересам, підконтрольної народів, прозорої, побудованої на наукових принципах, ефективної, впливової у світі та Європі. Для реалізації цієї мети було розроблено Концепцію адміністративної реформи в Україні та здійснено низку заходів.

Слід зазначити, що реформування державного управління є актуальним і сьогодні з урахуванням того, що ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, яке ґрунтується на принципах верховенства права. Із метою вдосконалення системи державного управління та підвищення рівня конкурентоспроможності країни розроблено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, положення якої базуються на європейських стандартах належного адміністрування, пов'язаних із питаннями трансформації системи органів державного управління.

Європейські стандарти належного адміністрування визначені «Принципами державного управління» (документ SIGMA), які розглядаються переліком стандартів та системою принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління. Принципи державного управління визнані окремими країнами переліком стандартів та системою принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління. Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р з урахуванням Принципів державного управління, визначає певні напрями реформування державного управління, серед яких передбачено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами. Першочерговим завданням за вказаним напрямом було заповнення до кінця 2016 року 100% посад державних секретарів.

Слід зазначити, що запровадження посад державних секретарів пов'язане з проведенням адміністративної реформи в Україні. Указом Президента України від 2 жовтня 1997 року № 1089/97 затверджено Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, яка була постійно діючим координаційним органом, утвореним для вирішення концептуальних питань підготовки і проведення в Україні адміністративної реформи. Цією комісією розроблено відповідну концепцію, основні положення якої, згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», покладено в основу здійснення реформування системи державного управління.

Відповідно до вищевказаного Указу в Україні Кабінет Міністрів має статус вищого органу в системі органів виконавчої влади. Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано перейменувати Апарат Кабінету Міністрів України на Секретаріат Кабінету Міністрів України з метою забезпечення відповідності визначеним завданням і функціям, зокрема в частині організаційного, інформаційно-аналітичного, правового, матеріально-технічного забезпечення.

Призначенням Секретаріату Кабінету Міністрів України є забезпечення стабільності та послідовності роботи Кабінету Міністрів України як колегіального органу. Очолює Секретаріат Кабінету Міністрів України державний службовець, за посадою – Державний секретар, який має заступників. Як Державний секретар, так і його заступники призначаються Кабінетом Міністрів України (за-

ступники – за поданням Державного секретаря). Перебування на посаді Державного секретаря не залежить від зміни Уряду або обрання іншого Президента України. Порядок його звільнення має визначитися законодавством про державну службу. Крім цього, запроваджено посаду Секретаря обласної державної адміністрації, який повинен здійснювати адміністративно-оперативне керівництво апаратом цієї адміністрації. Призначення на цю посаду здійснюється головою облдержадміністрації з урахуванням кандидатур, поданих керівним органом управління державною службою, за погодженням із Державним секретарем, а звільнення з посади – у порядку, визначеному в законодавстві про державну службу [1].

Крім реформування окремих питань, пов'язаних із діяльністю Кабінету Міністрів України, Концепцією адміністративної реформи в Україні визначено також повноваження щодо керівництва апаратом та забезпечення поточної діяльності міністерств.

Згідно з положеннями Концепції адміністративної реформи в Україні державні службовці (разом із технічними та обслуговуючими працівниками) становлять апарат (персонал) міністерства. Концепцією визначено, що апарат міністерства очолює один із заступників міністра (керівник апарату міністерства), який є державним службовцем і призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням керівного органу управління державною службою. Метою запровадження цієї посади було звільнення міністра від обов'язків щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом і забезпечення стабільності та певної незалежності апарату від змін політичного курсу і політичних діячів, а також професійне наступництво в роботі апарату міністерства [1].

В Україні двічі вводилися посади державних секретарів (у 2001 році та у 2016 році). Так, під час першої спроби запровадження в Україні посад державних секретарів (упродовж 2001–2003 років) було визначено завдання, що належать до компетенції державних секретарів міністерств, установлено, що діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України, який очолює Державний секретар Кабінету Міністрів України, визначено процедуру його призначення і звільнення (Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»); затверджено Примірне положення про державного секретаря міністерства (Указ Президента України від 14 лип-

ня 2001 року № 529/2001 «Про Примірне положення про державного секретаря»).

Саме в контексті проведення в Україні адміністративної реформи Указом Президента України від 29 травня 2001 року № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» було визначено те, що державний секретар міністерства організовує забезпечення діяльності міністра та здійснює поточну роботу з виконання покладених на міністерство завдань, подає міністрові пропозиції щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координує роботу територіальних органів міністерства, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, очолює апарат міністерства [2].

Також вищевказаним Указом унесено низку змін до певних Указів Президента України, а саме:

1) до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади» в частині приналежності посад Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів до політичних, зокрема за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад, а також визначення повноважень державного секретаря міністерства щодо затвердження структури міністерства (за погодженням з міністром), штатного розпису і кошторису видатків міністерства (за погодженням із Міністерством фінансів України);

2) до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1574 «Про склад Кабінету Міністрів України» в частині покладення функції щодо забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України на Секретаріат Кабінету Міністрів України, керівником якого є Державний секретар Кабінету Міністрів України, що призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, а звільняється з посади Президентом України [2].

Згідно з Примірним положенням про державного секретаря міністерства, затвердженим Указом Президента України від 14 липня 2001 року № 529/2001, визначено основні завдання та функції державного секретаря міністерства. На державного секретаря міністерства покладено забезпечення діяльності міністра та організації роботи з виконання завдань міністерства, встановлено його підзвітність і підконтрольність міністрові. Серед основних завдань державного секретаря видаляють такі: організацію забезпечення виконання завдань, що належать до сфери діяльності міністерства; забезпечення діяльності міністра – керівника міністерства та члена Кабіне-

ту Міністрів України; здійснення поточної роботи, пов'язаної з виконанням покладених на міністерство завдань; забезпечення стабільності і наступності в роботі міністерства [3].

Інститут державних секретарів проіснував кілька років і був ліквідований. У 2003 році посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його першого заступника та заступників ліквідовано та замінено на посаду Міністра Кабінету Міністрів України (Указ Президента України від 3 червня 2003 року № 464 «Про Міністра Кабінету Міністрів України»). Крім того, припинено діяльність державних секретарів міністерств (Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні») втратив чинність у частині, що стосується посад державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників на підставі Указу Президента України від 26 травня 2003 року № 434/2003; Указ Президента України від 14 липня 2001 року № 529/2001 втратив чинність на підставі Указу Президента України від 5 березня 2004 року № 280/2004).

Удруге в Україні введення посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств відбулося на підставі Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», що набув чинності 1 травня 2016 року [4]. Зазначеним Законом встановлено приналежність посад державних секретарів міністерств до посад державної служби категорії «А» (вищий корпус державної служби) та покладено на них повноваження щодо здійснення керівництва державною службою в міністерствах.

Також цим Законом визначено систему управління державною службою, до якої включено керівників державної служби поряд із Кабінетом Міністрів України, Національним агентством України з питань державної служби, Комісією з питань вищого корпусу державної служби та відповідними конкурсними комісіями, службами управління персоналом.

Крім цього, Законом України «Про державну службу» внесено зміни до Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» в частині створення інституту державних секретарів, а саме: визначено механізм призначення державного секретаря міністерства, вимоги до претендента на посаду державного секретаря міністерства, його основні завдання та функції.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р затверджено Стратегію реформування державного управління на 2016–2020 роки, у якій визначено завдання забезпечити призначення до кінця 2016 року державних секретарів усіх міністерств. Також Стратегією (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 306) встановлено, що загальна координація дій із реформування державного управління здійснюватиметься спеціальною робочою групою з питань реформування державного управління у складі Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств, Голови НАДС, Голови Державного агентства з питань електронного урядування та державних службовців категорії «А» інших державних органів.

Визначення загальних підходів до здійснення політичного керівництва та питання щодо організації роботи апарату міністерства, зокрема в частині конкретизації функцій державного секретаря, регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 року № 243 «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу».

Висновки та пропозиції. На підставі аналізу нормативно-правової бази, яка містить положення щодо створення інституту державних секретарів, встановлено, що в Україні двічі вводилися посади державних секретарів (у 2001 та у 2016 році).

Слід зазначити, що під час першої спроби запровадження інституту державних секретарів було розроблено комплексний документ, що ви-

значав функціональні повноваження державних секретарів, – Примірне положення про державного секретаря міністерства. Сьогодні завдання і функції державних секретарів регламентуються Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та конкретизовані постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу», однак обґрунтованою є доцільність розроблення окремого положення, у якому мають бути визначені типові завдання та функції щодо діяльності державних секретарів, що стануть основою для формування положень кожним із міністерств з урахуванням відповідних сфер діяльності.

Список використаної літератури:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. – Назва з екрана.
2. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345/2001. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/345/2001>.
3. Про Примірне положення про державного секретаря міністерства : Указ Президента України від 14 липня 2001 року № 529/2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/529/2001>. – Назва з екрана.
4. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

Почтарица Ю. Ю. Нормативно-правовое обеспечение функционирования института государственных секретарей в Украине

В статье раскрыты вопросы нормативно-правового обеспечения функционирования института государственных секретарей в Украине. Проанализированы документы, регламентирующие введение должностей государственных секретарей, процедуру их назначения, определение их полномочий. Раскрыты особенности создания института государственных секретарей в период 2001–2003 годов, начиная с 2016 года.

Ключевые слова: *государственный секретарь, министерство, нормативно-правовые акты, государственная служба, реформирование государственного управления.*

Pochtarytsia Yu. Yu. Legal and regulatory framework for functioning of state secretary institution in Ukraine

The article highlights the issues of legal and regulatory framework for functioning of state secretary institution in Ukraine. The regulating documents for introduction of state secretary posts, appointment procedures and authority determination are analyzed. The peculiarities of the state secretary institution creation in 2001-2003, in 2016 are revealed.

Key words: *state secretary, ministry, legal acts, public service, public administration reform.*