



АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Цветков А.М.,

*здобувач Національної юридичної академії
України ім. Ярослава Мудрого*

ВВЕДЕННЯ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОГО СЕКРЕТАРЯ В УКРАЇНІ ЯК РЕАЛЬНИЙ КРОК ВПЕРЕДАДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

На реалізацію основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні та з метою вдосконалення системи державного управління, забезпечення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств та інших органів виконавчої влади, а також їх апаратів Указом Президента України "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" від 29 травня 2001 року за 345/2001 були введені в систему виконавчої влади посади **Державного секретаря Кабінету Міністрів України та Державних секретарів міністерств**¹.

Цим же Указом Президента України були внесені зміни до Указу Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 року за № 1572/99, згідно з якими посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України "Про державну службу". На міністрів покладена відповідальність за розроблення і реалізацію державної політики, визначення політичних пріоритетів та стратегічних напрямів.

В свою чергу, на Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств покладено організаційне, правове, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності відповідних органів. Державний секретар Кабінету Міністрів України, державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники вважаються державними службовцями, а їх посади в установленому порядку належать до відповідних категорій посад державних службовців.

Основні завдання державного секретаря міністерства та його повноваження визначені у Примірному положенні про державного секретаря міністерства². Більшість повноважень державного секретаря міністерства розкривають його статус як керівника державної служби міністерства, його завдання щодо організації забезпечення функцій, які 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.

Водночас, деякі з повноважень, наданих державним секретарям, виходять за межі статусу державного службовця, оскільки мають політичну природу. Зокрема, у разі відсутності міністра державний секретар доповідає за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України законопроекти та інші питання на пленарних засіданнях Верховної Ради України, бере участь у заходах, що проводяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України³.

Згідно з частиною 2 пунктом 3 Указу Президента України "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні"⁴ державного секретаря Кабінету



Міністрів України, державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посади Президент України. Частина 3 пункту 3 вищезазначеного Указу встановлює, що державний секретар Кабінету Міністрів України, державні секретарі міністерств призначаються на посади на строк повноважень Президента України.

Одночасно наводимо приклади призначення державних секретарів міністерств у країнах Європи. У Великій Британії постійних секретарів міністерств призначає та звільняє Управління Державної Служби за погодженням з Прем'єр-міністром. В Угорщині та Польщі державних секретарів міністерств призначає Прем'єр-міністр. У Нідерландах генеральні секретарі міністерств призначаються Радою Міністрів за підписом Королеви. Дещо інша та складніша процедура призначення державного секретаря у Німеччині, його призначає федеральний президент за поданням федерального канцлера після обговорення та за рекомендацією федерального уряду⁵.

На наш погляд, саме це стає одним із основних питань у **реформуванні центральних органів виконавчої влади в Україні**, оскільки від того, хто буде призначати державного секретаря міністерства, буде залежати як міністр та державний секретар (його перший заступник та заступники) будуть співпрацювати у відповідному міністерстві. Насамперед, як міністр буде реалізовувати державну політику у міністерстві, спрямовувати і координувати здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання.

Водночас вирішення цього питання залежить від того, яка посадова особа визнається главою державної служби в державі. Вчені приводять приклад Великої Британії, а саме те, що в країнах класичної парламентської демократії цією особою зазвичай визнається глава уряду – прем'єр-міністр. В Україні, для якої характерною є подвійна виконавча влада, коли президент обирається безпосередньо народом і тому покликаний від його імені контролювати уряд, а уряд представляє виконавчу владу, передбачає покладення на президента прерогативи глави державної служби⁶.

Ми погоджуємось з наступною думкою стосовно того, що введення інституту державних секретарів в систему виконавчої влади може призвести до двох протилежних наслідків. З одного боку, це може сприяти підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади завдяки стабілізації особового складу міністерств, виведенню його з-під політичної кон'юнктури у парламенті, а також покладенню поточної роботи на державних секретарів, а з іншого – стає можливим внесення розколу у виконавчу владу, своєрідне двовладдя в органах виконавчої влади⁷.

У наступних змінах до статусу державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств як керівників державної служби в центральних органах виконавчої влади необхідно врахувати, що він має бути незалежним, в першу чергу, від інших політичних чинників, зокрема строку повноважень Президента України; він не повинен бути членом будь-якої партії, оскільки це може призвести до роздроблення поглядів з міністром на ту “політику”, яка впроваджується в окремо взятому міністерстві.

Однак, як ми дослідили, ні в положеннях Закону України “Про державну службу”, ні в Указі Президента України “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні”, ні у Примірному положенні про державного секретаря міністерства⁸, немає положень стосовно того, що державним секретарем Кабінету Міністрів України та державними секретарями міністерств, їх першими заступниками та заступниками можуть бути лише ті громадяни України, які на час перебування на зазначених посадах зупиняють



членство у відповідній політичній партії (це положення зазначено в частині 4 статті 6 Закону України “Про політичні партії в Україні”⁹, але стосовно інших посад, таких як: судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки України та військовослужбовці).

Також було б доречним внести доповнення до частини 3 статті 6 “Членство в політичних партіях та його обмеження” Закону України “Про політичні партії в Україні”, що членами політичних партій не можуть бути: державний секретар Кабінету Міністрів України, державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники.

Після дослідження нами модернізації державної служби, структурування міністерських служб майже дванадцяти країн співтовариства Європейського Союзу не можна стверджувати, що існує така модель центральної адміністрації, на яку можна рівнятися та впроваджувати її в Україні.

У Німеччині існує так званий “Ressortprinzip” [буквально - принцип відомства (міністерський)]. Цей традиційний принцип німецької адміністрації занесений в ранг конституційного, він відображений у статті 65 Основного закону: “У рамках [директив урядової політики, що її встановлює федеральний канцлер] кожен міністр веде справи, належні до його компетенції, самостійно й під власну відповідальність”. У Франції, навпаки, регламентарна влада належить прем’єр-міністрові, а не окремим міністрам¹⁰. В решті країн Європейського Союзу такий принцип не встановлений у конституціях.

Багатоманітність структур центральних адміністрацій у Франції, Іспанії, Італії та Великій Британії може бути більшим за рахунок того, що вони є значними у кількісному вимірі.

У класичній бюрократичній організації, якою вважається модель Вебера, сукупність структур організована в піраміду. Відділи, які є базовими адміністративними ланками, об’єднуються в підуправління, підуправління - в управління, управління - в головні управління. Головні управління підпорядковуються генеральному секретареві.

В усіх країнах Європейського Союзу єдиною особою, відповідальною за внутрішню організацію та управління свого відомства, є міністр.

Відповідна структура знайшла своє відображення в двох міністерствах Франції – закордонних справ і оборони, в останньому міністерстві генеральному секретареві підпорядковуються лише цивільні міністерські служби. Подібна структура існує й в Італії.

Класична структура Вебера існує у Німеччині та Великій Британії. Так, в Німеччині кожне міністерське відомство як на рівні земель, так і федеральному, очолюється державним секретарем (Staatssekretär), а у великих диференційованих адміністраціях – двома. Термін “державний секретар” у німецькій мові є позначенням посади функціонера, безпосередньо підпорядкованого міністрові, тоді як останній виконує політичні функції. Це визначення вживається в політичному значенні від 1967 року, коли до нього було приєднано слово “парламентський”; парламентський державний секретар (parlamentarischer Staatssekretär) не очолює відомство, а допомагає міністрові у вирішенні деяких завдань. У Великій Британії міністерствами керують постійні секретарі (Permanent Secretaries) – функціонери, що також безпосередньо підпорядковані міністрові. Парламентські секретарі (Parliamentary Secretaries), які існують у Великій Британії, скопійовано Німеччиною саме з британської моделі. Також подібні функціонери, що виконують роль генерального секретаря, є у Данії, де існує начальник департаменту (departementschef), Ірландії, де є посада секретаря (Secretary), та в Люксембурзі – державний секретар. В інших країнах Європейського Союзу також є генеральний секретар: у Бельгії, Греції та Нідерландах (secretaris generaal)¹¹.



Як справедливо відзначає вчений Кисіль Л.Є., спільними рисами європейської і української моделей “державних секретарів” є те, що:

а) державний секретар міністерства - це найвища посадова особа серед державних службовців міністерства;

б) всі державні службовці, які працюють у міністерстві, підпорядковуються державному секретареві міністерства;

в) державний секретар призначається на необмежений строк (Польща, Німеччина, Угорщина, Велика Британія) і керує міністерством постійно, незалежно від змін у складі уряду¹².

Виходячи з досвіду країн Європейського Союзу, необхідно обов’язково закріпити у Законі України “Про центральні органи виконавчої влади”, щоб державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, перших заступників державних секретарів міністерств та заступників державних секретарів міністерств призначав на посаду та звільняв з посади за поданням Прем’єр-міністра України Президент України, але щоб вони підпорядковувалися лише: державний секретар Кабінету Міністрів України - Прем’єр-міністру України, державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники - міністрам відповідних міністерств.

На наш погляд, реальне впровадження в законодавстві України подібного механізму призначення державних секретарів в Україні можливо ще й тому, що у своєму зверненні з нагоди 11-ї річниці незалежності України Президент України підкреслив, що для подальшого розвитку країни необхідно перейти до іншої політичної системи - парламентсько-президентської республіки¹³. Виходячи з цього, у парламенті України може бути створений коаліційний уряд, який буде спиратись на парламентську більшість. В свою чергу, парламентська більшість Верховної Ради України буде формувати уряд і нести відповідальність за його діяльність. Але відповідні зміни, звичайно, повинні бути закріплені шляхом внесення змін до Конституції України.

Таким чином, викладені вище проблеми статусу державного секретаря в Україні та досвід модернізації державної служби країн співтовариства Європейського Союзу допоможуть законодавцю чітко визначитись з усіма переліченими вище питаннями в процесі прийняття Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”.

¹ Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року, № 345/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 985.

² Про Примірне положення про державного секретаря міністерства: Указ Президента України від 14 липня 2001 року, № 529/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1305.

³ Битяк Ю.П., Петришин О.В. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2001. – № 1. – С. 97. С. 91–98.

⁴ Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року, № 345/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 985.

⁵ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 312.

⁶ Битяк Ю.П., Петришин О.В. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2001. – № 1. – С. 97–98.

⁷ Скрипнюк В. Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні // Право України. – 2001. – № 10. – С. 17.

⁸ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року, № 3723–XII // Відомості Верховної Ради України. – № 52. – Ст. 490; Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року, № 345/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 985; Про Примірне положення про державного секретаря міністерства: Указ Президента України від 14 липня 2001 року, № 529/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1305.



⁹ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року, № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – № 23. – Ст. 118.

¹⁰ Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Переклад з французької мови В. Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – С. 260–261.

¹¹ Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Переклад з французької мови В. Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – С. 262.

¹² Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 311.

¹³ Звернення Президента України Л.Д. Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці Незалежності України // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 156. – С. 1–2.

Жароїд І.В.,

аспірант кафедри державного управління і менеджменту Української Академії державного управління при Президентові України

КОМПЕТЕНЦІЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Вдосконалення системи управління не є заходом, який підлягає одноразовому використанню. Це – динамічний процес вирішення проблем, які постійно постають перед державою та зумовлюються самим життям. За таких умов особливого значення набуває всебічне вивчення діяльності державних органів та, зокрема, тих форм, в яких реалізується їх компетенція, оскільки саме в процесі дослідження форм реалізації компетенції органів держави виникає можливість системно досягнути механізм їх діяльності.

У науковій літературі зустрічаються різні визначення поняття “компетенція”, виділяються й різні складові цього поняття. Так, видатний російський вчений кінця XIX століття професор О.С. Алексєєв поряд з терміном “компетенція” застосовував термін “коло відомства”, визначаючи при цьому коло відомства державного органу як сукупність завдань цього органу [1, С.491]. Інший російський вчений професор О. Кокошкін визначав компетенцію органу держави як сукупність тих юридичних актів, які він може вчиняти від імені держави [2, С.215-216]. До змісту компетенції О.Кокошкін відносив “предмети відомства”.

В юридичній літературі завжди приділялась велика увага питанню компетенції державних органів. Термін “компетенція” вживається в роботах багатьох вчених радянського та сучасного періоду. При цьому науковці мають різні погляди щодо структури компетенції. Одним з питань, яке дискутується, є питання щодо включення підвідомчості до структури компетенції державного органу. Серед головних підходів до визначення складових елементів компетенції слід вказати наступні.

Б.М. Лазарєвим компетенція розглядається як система повноважень (тобто, сукупність прав та обов'язків) державного органу [3, С.101-102]. Прибічником такого підходу на сьогодні, зокрема, є В.Б. Авер'янов [4, С.50-51].

Інші вчені, такі як, наприклад, Д.М.Бахрах, включають в компетенцію владні повноваження і підвідомчість [5, С.77].

Дещо розширює структуру компетенції Л.В. Коваль, який зазначає, що саме компетенція визначає предмети відання, права, обов'язки, територіальні межі діяльності кожного окремого органу [6, С.33].