



УДК 32:351 : 35.08] – 044.4

**Сурай Інна Геннадіївна,**

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Пугачова, 12/2, 3 поверх, к. 310, тел.: (044) 481 21 71, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

**Сурай Інна Геннадьевна,**

доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры парламентаризма и политического менеджмента, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Пугачева, 12/2, 3 этаж, к. 310, тел.: (044) 481 21 71, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

**Suray Inna Gennadiivna,**

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of parliamentary and political management, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, st. Pugachev, 12/2, 3 floor, room. 310, tel.: (044) 481 21 71, e-mail: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

---

## МІЖ ПОЛІТИКОЮ ТА ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ (ДЕРЖАВНИЙ СЕКРЕТАР МІНІСТЕРСТВА В УКРАЇНІ)

**Анотація.** У статті висвітлені питання розмежування функцій управління між політичними посадами (міністр) та посадами державної служби (державний секретар міністерства) на сучасному етапі реформування системи державного управління в Україні. Функції державного секретаря міністерства пропонується обмежити управлінням персоналом апарату міністерства та загальноорганізаційними (без прямої відповідальності за сектори державної політики).

**Ключові слова:** державна політика, державна служба, міністр, державний секретар міністерства, розмежування функцій.

## МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ (ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ МИНИСТЕРСТВА В УКРАИНЕ)

**Аннотация.** В статье освещены вопросы разграничения функций управления между политическими должностями (министр) и должностями государственной службы (государственный секретарь министерства) на современном этапе реформирования системы государственного управления в Украине. Функции государственного секретаря министерства предлагается ограничить управлением персоналом министерства и общеорганизационными (без прямой ответственности за сектор государственной политики).

**Ключевые слова:** государственная политика, государственная служба, министр, государственный секретарь министерства, разграничение функций.

## BETWEEN POLITICS AND PUBLIC SERVICE (STATE SECRETARY OF THE MINISTRY IN UKRAINE)

**Abstract.** The article highlights the delimitation of functions between the political positions (Minister) and the public service (State Secretary of the Ministry) in a frame of present reform of public administration in Ukraine. It was proposed to limit the functions of the State Secretary of the Ministry and direct them on personnel management and general organizational issues within the Ministry (no responsibility for public policy sectors).

**Keywords:** state politics, public service, Minister, State Secretary of the Ministry, the delimitation of functions.

---

**Постановка проблеми.** Серед актуальних питань для України, пов'язаних з її становленням як демократичної держави, є питання розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної, зокрема виконавчої, влади. Ця давня проблема спричиняє інші та впливає на ефективність всієї системи державного управління України.

Таке розмежування пов'язане, насамперед, з розмежуванням політичних та адміністративних функцій, що особливо наочним є в міністерстві, де очільником є міністр — політик, член уряду, а апарат міністерства —

державні службовці. Модернізація державної служби в Україні на сьогодні спрямована на забезпечення політичної нейтральності державних службовців, що також передбачає чітке розмежування політичних посад та посад державної служби.

З набуттям чинності 1 травня 2016 р. Закону України “Про державну службу” [2] в Україні де-юре введено посади державних секретарів (далі — держсекретарів) міністерств як керівників державної служби. При цьому передбачено, що повноваження держсекретарів міністерств до призначення на посади осіб за ре-

зультатами конкурсу в порядку, визначеному цим Законом, виконують заступники міністрів — керівники апаратів, але не довше ніж до 1 січня 2017 р. [2, р. XI]. Тобто, де-факто посади держсекретарів у міністерствах мають бути з 1 січня 2017 р.

Держсекретар міністерства — це вища посада державної служби в державному органі [2, ст. 2], а отже він знаходиться між політикою (міністром) та державною службою (апаратом міністерства, який в основному представлений державними службовцями).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** показав, що розмежування посад у державному управлінні, зокрема політичних та адміністративних, є предметом непростих тривалих дискусій у середовищі науковців і практиків. Серед науковців, які досліджували проблему формування й функціонування виконавчої гілки влади в Україні: В. Аверьянов, В. Бакуменко, О. Валецький, Н. Гончарук, С. Дубенко, І. Коліушко, О. Крупчан, В. Малиновський, В. Мельниченко, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, Н. Плахотнюк, С. Сergyгін, В. Тимошук та ін. Дискусія і зараз залишається відкритою, а практика державного управління потребує науково обґрунтованих розробок. Це зумовлює актуальність подальших досліджень зазначеного питання.

**Мета статті** — дослідження розмежування функцій управління між політичними посадами (міністр) та посадами державної служби (держсекретар міністерства) на сучасному етапі реформування системи державного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У Концепції адміністративної реформи в Україні [3] ще у 1998 р. вказувалося на необхідність “підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і відокремлення статусу міністрів від статусу державних службовців”. На жаль, ця Концепція не була послідовно реалізована. Можливо тому частина питань, зазначених у Концепції, час від часу беруться до виконання, бо є актуальними і через вісімнадцять років, але з плином часу дещо потребує уточнення.

На нашу думку, актуальними положеннями залишаються такі [3]:

- *міністр* входить до складу Кабінету Міністрів і тому як політичний діяч (*політик*) не є державним службовцем;

- *апарат міністерства* складається з державних службовців і *очолюється державним службовцем ...;*

- *особливості статусу* посади “політичного діяча (*політика*)” виявляються у трьох ключових моментах: в особливому порядку призначення на посаду; в особливому порядку звільнення з посади; в особливих рисах *відповідальності*, яка має ознаку публічної відповідальності за наслідки діяльності;

- міністр повинен взяти на себе виконання всіх *політичних функцій в міністерстві*, головні з яких полягають у *визначенні відповідного напрямку урядової політики* та в його *реалізації* в довіреному міністерству *секторі державного управління;*

- інші посадові особи міністерства є *державними службовцями, які разом з технічними та обслуговуючими працівниками складають апарат* (персонал) міністерства. Його

очолює один з заступників міністра, який є державним службовцем і призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням керівного органу управління державною службою. Орієнтовна назва посади цього заступника міністра, що пропонується, — Керівник апарату міністерства. Запровадження цієї посади дозволить *звільнити міністра від обов'язків щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом і водночас забезпечити стабільність і певну незалежність апарату від змін політичного курсу і політичних діячів, а також професійне наступництво в роботі апарату міністерства.*

Слід зауважити, що в Україні вже вводили посади державних секретарів, керівників апаратів, а з 2016 р. знов відбулося повернення до назви посади “державний секретар” (зокрема міністерства). При цьому, з набуттям чинності Закону України “Про державну службу” [2] у тексті Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” [5] слова “заступник міністра — керівник апарату” замінено словами “державний секретар міністерства”.

На нашу думку, розмежування посад є складовою упорядкування сучасної системи державного управління України, а сутнісними складовими поняття “посада” в державному управлінні виступає: соціальна роль, функції, міра влади. За функціями, як сутнісною ознакою поняття “посада” в державному управлінні, діяльність на політичних та адміністративних посадах у державному управлінні є принципово різною [6, с. 133–135; 7, с. 57–62].

Політичні діячі (політичні посади в системі державного управління) приймають рішення щодо політики держави як внутрішньої, так і зовнішньої, і несуть персональну відповідальність за визначення пріоритетів та напрямів державної політики, за прийняття політичних рішень, а також за те, щоб під час їх прийняття були максимально враховані суспільні потреби. Політичні діячі наділені найбільшою владою. Зазначені Конституцією України [1] функції закріплено за Президентом України; Верховною Радою України; Кабінетом Міністрів України. Посади Президента, членів парламенту та уряду України — це державні посади, які знаходяться на загальнодержавному вищому рівні. Повноваження на політичних посадах включають формування (прийняття, затвердження законодавчими актами) політики держави, законодавства (правового поля) держави, основних напрямів реалізації політики держави та загальної організації життєдіяльності усього суспільства.

Політичні функції уряду полягають у визначенні (формуванні) політики України, разом з такими інституціями держави, як Верховна Рада України та Президент України. Політичні функції уряду закріплюються насамперед у Програмі його діяльності. На нашу думку, *міністр (політик) має здійснювати політичні функції щодо відповідного напрямку урядової політики та нести персональну відповідальність за її ефективність.*

При цьому зауважимо, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які

не поширюється законодавство про державну службу [4, ст. 6].

Більшу частину управлінських функцій — функції адміністрування в державному управлінні мають здійснювати службовці на адміністративних посадах. Професійною діяльністю державних службовців є практичне виконання завдань і функцій держави (суспільства). Відповідають вони як за розроблення пропозицій щодо державної політики відповідно до визначених пріоритетів, підготовку та обґрунтування політичних рішень, так і за їх реалізацію.

Згідно з Законом України “Про державну службу” [2] до посадових обов’язків держсекретаря міністерства як вищої посади державної служби в державному органі належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі [2, ст. 2].

На нашу думку, у Законі України “Про державну службу” увага більш акцентована на *функціях* держсекретаря міністерства щодо *управління персоналом міністерства*. А саме, держсекретар міністерства: 1) організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій “Б” і “В”, забезпечує прозорість і об’єктивність таких конкурсів відповідно до вимог; 2) забезпечує планування службової кар’єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;

3) забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби; 4) призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій “Б” і “В”, звільняє з таких посад; 5) присвоює ранги державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій “Б” і “В”; 6) забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу; 7) здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов’язковим; 8) здійснює контроль за дотриманням виконавчої та службової дисципліни в державному органі; 9) розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій “Б” і “В”; 10) приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій “Б” і “В”; 11) виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними

службовцями; 12) створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення; 13) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів України [2, ст. 17].

Водночас Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” [5] акцент зміщено на *організаційні функції* щодо роботи апарату міністерства: 1) організовує роботу апарату міністерства; 2) забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань міністерства та подає їх на розгляд міністру; 3) організовує та контролює виконання апаратом міністерства Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерства та доручень міністра, його першого заступника та заступників, звітує про їх виконання; 4) готує та подає міністру для затвердження плани роботи міністерства, звітує про їх виконання; 7) за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, затверджує штатний розпис та кошторис міністерства [5, ст. 10]. Також крім *функцій з управління персоналом міністерства* додаються [5] *функції з управління персоналом територіальних органів міністерства, підприємств, установ, організацій*, що належать до сфери управління міністерства (п.10–13 ст. 10). На нашу думку, саме функції з управління персоналом територіальних органів міністерства, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерства (призначення, звільнення керівників та їх заступників,

притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників) не слід відносити до функцій держсекретаря міністерства, бо він має взяти на себе лише обов’язки щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом міністерства, чітке дотримання чинного законодавства, забезпечити стабільність і певну незалежність апарату від змін політичних діячів, а також професійне наступництво в роботі апарату міністерства.

Також зауважимо, що у Законі України “Про центральні органи виконавчої влади” [5, ст. 9] зазначено, що посади першого заступника міністра та заступників міністра належать до політичних посад (на них не поширюється законодавство про державну службу). Міністр визначає обов’язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності [5, ст. 8]. Перший заступник міністра, заступники міністра дають обов’язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства та його територіальних органів (у разі утворення) доручення [5, ст. 9].

На практиці може виникнути ситуація, за якої функції заступників міністрів певним чином можуть перетинатися з функціями державного секретаря міністерства, який також підзвітний та підконтрольний міністрові. Тому у чинному законодавстві слід чітко розмежувати функції заступників міністрів та функції державного секретаря міністерства.

При цьому зазначимо, що в Україні не має чіткого, законодавчо закріпленого визначення секторів державного управління. На нашу думку, логічним було б, щоб міністр відповідав за формування й реалізацію одного чи кількох секторів державного управління. І залежно від цього мав би чи одного — першого заступника, чи кількох — першого заступника та заступників міністрів, кожен з яких відповідав би за визначений напрям державної політики. Таким чином поділяючи політичну функцію та відповідальність міністра із заступником(ами) постійно, а не тільки у разі відсутності міністра.

На нашу думку, функції держсекретаря міністерства слід обмежити питаннями щодо управління персоналом апарату міністерства та загально організаційними без прямої відповідальності за сектори державної політики.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, на сучасному етапі реформування системи державного управління в Україні є потреба:

- повернутися до Концепції адміністративної реформи (нової, уточненої) як цілісного довгострокового документа;

- розглядати розмежування політичних та адміністративних посад як складову упорядкування функцій сучасної системи державного управління України;

- законодавчо закріпити поділ державного управління на сектори;

- законодавчо закріпити відповідальність міністра як політика (яку він поділяє зі своїми заступниками) за конкретний сектор або сектори державного управління. Міністр (по-

літик) має здійснювати політичні функції щодо відповідного напрямку урядової політики та нести персональну відповідальність за її ефективність;

- не допустити ототожнення або підміну функцій заступників міністрів та державного секретаря міністерства (держсекретар — це вже не заступник міністра (по суті), як то було “заступник міністра — керівник апарату”);

- законодавчо уточнити функції держсекретаря міністерства щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом міністерства, чіткого дотримання чинного законодавства, забезпечення стабільності і певної незалежності апарату від змін політичних діячів, а також професійне наступництво в роботі апарату міністерства;

- чіткіше розмежувати функції міністра та держсекретаря міністерства. Функції держсекретаря міністерства слід обмежити управлінням персоналом апарату міністерства та загальноорганізаційними (без прямої відповідальності за сектори державної політики).

У перспективі подальші наукові розвідки мають стосуватися удосконалення функціонально-організаційної структури міністерств з урахуванням процесу розмежування політичних та адміністративних функцій.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР із змінами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov>.

- ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
2. *Закон* України “Про державну службу” від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
  3. *Указ* Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 лип. 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98&p=1293166365589586>
  4. *Закон* України “Про Кабінет Міністрів України” від 27.02.2014 р. №794-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
  5. *Закон* України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р. № 3166-VI зі змін. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1478020568592555>
  6. *Сурай І. Г.* Політичні та адміністративні посади у системі державного управління: розмежування функцій / І. Г. Сурай // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. — № 1 (45). — С. 133–135.
  7. *Сурай І. Г.* Посади в системі державного управління / І. Г. Сурай // Вісн. НАДУ. — 2011. — № 1. — С. 57–62.