

УДК 354.07/.08:342.518(430)

Ю. Ю. Почтарицяаспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ У НІМЕЧЧИНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ**

У статті розглянуто питання запровадження інституту державних секретарів у Німеччині та висвітлено історію його становлення. Звернено увагу на те, що залежно від державного устрою та відповідної історичної епохи змінювалися завдання, статус, повноваження і функції державного управління, разом з якими трансформувався й інститут державних секретарів. Розкрито основні повноваження державного секретаря-посадовця (управління міністерством, забезпечення його функціонування, керівництво апаратом, планування роботи структурних підрозділів, координація та контроль за виконанням ними завдань, добір персоналу у відомстві).

Ключові слова: державна служба, посада, повноваження, міністерство, державний секретар-посадовець, парламентський секретар.

Постановка проблеми. Сьогодні державна служба в Україні є об'єктом реформування, зокрема, у частині її професіоналізації, добору фахівців, управління персоналом. Зміни відбуваються насамперед у міністерствах як центральних органах виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах.

Одним із механізмів забезпечення ефективності державної служби, її стабільності є побудова дієвого інституту державних секретарів в Україні з урахуванням кращих закордонних практик його функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковцями розглядалися питання 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, самоосвіти державних службовців, етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління тощо.

Предметом наукових досліджень у сфері державної служби є також закордонний

досвід та перспективи його застосування в Україні, зокрема щодо формування системи державних посад (О. Пархоменко-Куцевіл), вищої державної служби (Н. Гнидюк), проходження державної служби (Ю. Кізілов), реформування публічного управління (В. Бережний), удосконалення кадрового менеджменту в системі державної служби (І. Драган) та ін. Аналіз іноземного досвіду щодо функціонування інституту державних секретарів здійснювався в галузі адміністративного права (В. Авер'янов), до вивчення цього питання долучалися представники експертного середовища. Аналіз останніх публікацій за проблематикою вказує на те, що запровадженню інституту державних секретарів, зокрема на сучасному етапі реформування державного управління, і вивченню закордонного досвіду приділялася незначна наукова увага.

Мета статті – розкрити управлінсько-організаційні аспекти становлення інституту державних секретарів у Німеччині й особливості його функціонування.

Виклад основного матеріалу. Запровадження інституту державних секретарів в Україні має на меті забезпечити відокремлення адміністрування від політики, формування стабільної і професійної державної служби з урахуванням практики європейських держав із тривалими демократичними традиціями управління.

Посади державних секретарів або інші аналогічні посади (постійний секретар,

генеральний секретар, генеральний директор, державний секретар державної служби, молодший міністр тощо) є в Німеччині, Великій Британії, Нідерландах, Угорщині, Польщі, Данії, Бельгії, Чехії й інших країнах. Державний секретар є найвищою посадовою особою серед державних службовців міністерства, усі державні службовці міністерства йому підпорядковані; державний секретар здійснює управління незалежно від змін у складі уряду; державний секретар призначається зазвичай на необмежений строк, в окремих країнах встановлюється певна тривалість каденції з можливим продовженням.

У Німеччині інститут державних секретарів існує тривалий час і протягом історичного періоду свого функціонування зазнав значних перетворень [4, с. 13]. Залежно від державного устрою та відповідної історичної епохи змінювалися завдання, статус, повноваження і функції державного управління, разом з якими змінювалися й інститути державних секретарів. Їх попередником вважається інститут унтер-статс-секретарів.

З утвердженням конституціоналізму після 1848 р. їхній статус і повноваження змінилися кардинально, адже відтепер вони підкорялися королю не повною мірою (абсолютно), а суто відповідно до конституційного устрою. Водночас розвивалися й державні структури з відповідною структурою управління, що потребувала нових підходів до розподілу державної влади. Саме тому запровадження політичних посад у Німеччині припадає на 1848–1849 рр., хоча на той час вони так не називалися [7, с. 20].

Одночасно із цими процесами, внаслідок посилення градації та координації в структурах державного управління, поступово створюються нові державні посади. Враховуючи французьку модель управління, яку взято за основу, було введено посаду унтер-статс-секретаря, яка вперше з'явилася в Міністерстві юстиції [2, с. 54]. Цю посаду за статусом і повноваженнями можна порівняти до посади постійного представника міністра – державного секретаря-посадовця, що є в сучасній Німеччині.

В імперські часи внаслідок перших спроб сформуванню національну державу в Німеччині постійно ставилися нові завдання перед системою державного управління і від-

повідними урядовими інституціями. Тому з 1880 р. у кожному відомстві Німецької імперії були створені посади унтер-статс-секретарів. У ті часи вони не вважалися штатними посадами, адже виконували функцію керівників структурних підрозділів міністерств [4, с. 26].

Міністри в той період були посадовими особами, підпорядкованими безпосередньо імператору, а не політичними фігурами від партій, що унаочнювало конфлікт інтересів щодо статусу політичних посад і унтер-статс-секретарів у часи панування Отто фон Бісмарка, а також демонструвало недоліки в побудові системи державного управління.

До завершення періоду існування монархії в 1918 р. пруські чиновники трансформувалися в управлінців, формально об'єднаних у політичні партії, але досить різномірних у політичному плані [7, с. 31]. Однак перехід від чиновництва до політикуму був поступовим. Не існувало жодних обмежень за віком і більшість з унтер-статс-секретарів стали в подальшому державними секретарями [4, с. 28].

Отто фон Бісмарк доклав значних зусиль до того, щоб ці державні секретарі виконували функції фактично керівників органів державної влади, причиною чого був дуалізм між Пруссією й імперією. Його послідовник Капріві здійснив спробу змінити авторитарний стиль правління на колегіальний, однак справжньої одностайності й порозуміння між державними інституціями імперії йому досягти так і не вдалося. Нечіткий розподіл повноважень та постійна боротьба за владу призводили до того, що необхідні реформи не здійснювалися.

Організаційних обмежень і противаг у конституційній структурі кайзерівської Німеччини на той час не було. Тому до 1918 р. державні секретарі залишалися політичними асистентами рейхсканцлера без власних повноважень [4, с. 40].

Веймарська республіка внесла докорінні зміни, адже вперше в історії були створені самостійні державні (імперські) міністерства, а державні секретарі перетворилися на міністрів. Найвищою політичною фігурою був державний секретар-посадовець, який виконував функцію керівника органу державної влади.

Цікавим є історичний факт, що на той час ці посадові особи мали значно ширші повноваження, ніж сьогодні. Вони представляли інтереси імперських міністрів перед рейхстагом (імперським сеймом) у разі відсутності в них можливості бути присутніми особисто, а також урядом, причому в останньому без права голосу [4, с. 29]. Сьогодні посада державного секретаря в Німеччині передбачає виконання функцій заступника федерального міністра як керівника найвищого органу державної влади федерації, до компетенції якого, по суті, належать питання як управління цим органом, так і керівництва державною службою в інституції [9, с. 117].

Державний секретар-посадовець (*der Beamtete Staatssekretär*) насамперед уповноважений на здійснення управління міністерством, що передбачає його персональну відповідальність за функціонування системи управління міністерством. Він також забезпечує керівництво відповідним адміністративним апаратом, що йому підпорядковується [3, с. 102].

Крім посади державного секретаря-посадовця, у Німеччині було введено посаду парламентського державного секретаря (*der Parlamentarische Staatssekretär*), у результаті чого 1967 р. виникли дискусії про те, чи потрібні взагалі ще додаткові політичні фігури [1, с. 611].

Із часом кількість парламентських державних секретарів значно зросла, однак це не призвело до зміни статусу політичних службовців. Парламентський державний секретар розділяє політичні функції разом із державним секретарем-посадовцем, причому такий розподіл часто має неоднозначне закріплення.

Значна кількість державних секретарів-посадовців, які були призначені в післявоєнний час, мали досвід державної служби в міністерствах до 1933 р. Із приходом Соціал-демократичної партії Німеччини до уряду в жовтні 1966 р. відомі партійні діячі обійняли посади державних секретарів-посадовців. Такі приклади переходу відомих партійних величин на посади політичних службовців у німецькій історії непоодинокі.

Згідно із законодавством, державним секретарям-посадовцям, на відміну від парламентських державних секретарів, заборонено займатися будь-якою діяльністю за

сумісництвом. Найважливішим завданням державного секретаря-посадовця є гарантування забезпечення функціонування міністерства разом із його структурними підрозділами відповідно до вимог та основних принципів діяльності керівника відомства.

Структурно міністерство складається в основному з відділів, причому координація їхньої діяльності є одним із завдань, покладених безпосередньо на державного секретаря-посадовця. Зокрема, це стосується планування їхньої роботи, здійснення координації та контролю виконання завдань структурними підрозділами міністерства, врегулювання внутрішньоорганізаційних конфліктів. Державний секретар-посадовець відповідальний за внутрішньоорганізаційну структуру та розподіл завдань між підрозділами, а також спільно з міністром бере участь в ухваленні рішень щодо всіх питань у цій сфері [3, с. 102]. Саме від державного секретаря-посадовця значною мірою залежить політика з добору персоналу у відомстві. Однак варто зазначити, що право самостійного ухвалення рішень щодо призначення вищих посадових осіб залишається за міністром [4, с. 128].

Державний секретар повинен бути гарантом права в межах компетенції свого міністерства [4, с. 124]. На нього поширюються норми законодавства про державну службу, термін його перебування на службі не залежить від терміну повноважень міністра.

Державні секретарі-посадовці беруть участь у засіданнях комісій бундестагу (парламенту), на яких розглядаються основні питання, що стосуються сфери повноважень ввіреного йому відомства. Вони також можуть допускатися до роботи комісій бундестагу. На погоджувальних радах державні секретарі-посадовці можуть бути присутніми також у ролі представників своїх міністрів, однак лише в разі обговорення робочих, а не політичних питань. Якщо предметом розгляду є політичні питання, то участь у засіданні бере сам міністр. Загалом у політико-адміністративній сфері державний секретар-посадовець має широкі можливості впливу на формування та процеси ухвалення рішень [3, с. 105].

Щодо представницьких повноважень державного секретаря-посадовця є деякі обмеження. Присутність державного се-

кретаря-посадовця на засіданнях уряду обов'язкова лише під час розгляду специфічних фахових питань. Внутрішньовідомчі питання, які не перебувають під контролем парламенту й громадськості, залишаються в компетенції найвищої політичної посадової особи.

Ступінь розмежування повноважень між державними секретарями-посадовцями й парламентськими державними секретарями певною мірою залежить і від особистості відповідної посадової особи.

Парламентські державні секретарі не мають статусу посадової особи (чиновника), вони лише службовці. Ці посади були введені Федеральним законом від 6 квітня 1967 р., а з 1969 р. набули поширення в усіх федеральних міністерствах. В окремих федеральних міністерствах з 1972 р. є й по двоє парламентських державних секретарів [11].

Парламентський державний секретар, згідно із законодавством, має бути членом німецького бундестагу та входити до складу федерального уряду. Він перебуває в публічно-правових службових відносинах із державою, що в широкому розумінні прирівнюється до посади федерального міністра.

Парламентський державний секретар може виступати від імені федерального міністра із заявами перед бундестагом, бундесратом та на засіданнях федерального уряду.

У будь-який час його можуть звільнити або він сам може клопотати про таке звільнення. Його перебування на посаді залежить від міністра вищого рівня: якщо звільняють міністра, то парламентський державний секретар автоматично залишається без посади, якщо новий міністр не здійснить відповідного призначення.

Хоча посада парламентського державного секретаря налічує трохи більше п'яти десятків років, дискусії про доцільність її запровадження мають багаторічну історію. Ще із часів зародження Веймарської республіки було кілька спроб введення такого поста до нечіткої структури партійної демократії. Однак такі намагання не набули широкої підтримки через недостатню дієвість такого інституту на той час [8, с. 3]. Зазначене зумовлюється тим, що в тогочасній Німеччині не існувало необхідної демократичної парламентської структури, а отже, незрозумі-

лим був обсяг компетенції та повноважень парламентського державного секретаря як посередника між урядом та парламентом. Це становище ускладнювалося через відсутність згоди між партіями в питаннях базових засад республіки, а тому недоречним здавалося створення в межах однієї інституції – міністерства – посади двох державних секретарів, які водночас були представниками різних політичних сил. Інколи траплялося, що міністри в межах власних фракцій мали незначну підтримку в питаннях реалізації політики компромісу, а за умов персональної політичної диференціації керівництва міністерства це вдавалося б набагато гірше [5; 10].

Після створення Федеративної республіки питання про запровадження відповідної посади актуалізувалося знову, причому йшлося або про політичного, або ж про парламентського державного секретаря [6]. Реалізувати це вдалося лише після формування Великої коаліції між Християнсько-демократичним союзом і Християнсько-соціалним союзом та Соціал-демократичною партією в жовтні 1966 р., поштовхом до якої стало забезпечення необхідного балансу сил у такому складі уряду. У результаті цього 29 листопада 1966 р. введено сім посад парламентських державних секретарів, що стало наслідком запровадження реформ і скорочення штату уряду шляхом ліквідації певних урядових інституцій. Власне, введення таких посад компенсувало брак кадрів у тогочасній структурі органів державної влади.

Посада парламентського державного секретаря є певною мірою проміжною, посередницькою ланкою. Правовий статус цієї посади визначається Законом про правовідносини парламентських державних секретарів від 24 липня 1974 р. [7]. Згідно з положеннями цього Закону, на допомогу членам Федерального уряду можуть призначатися парламентські державні секретарі, які мають бути членами Німецького бундестагу. Ці особи надають підтримку членам Федерального уряду, на допомогу яким вони були призначені, у процесі виконання ними своїх посадових обов'язків. Стосовно Федерації вони перебувають у публічно-правових службових відносинах.

Отже, завдання та правовий статус парламентського державного секретаря

відрізняються від державного секретаря-посадовця, однак сфера їхніх повноважень прописана досить нечітко.

Крім того, згідно зі згаданим вище Законом, парламентському державному секретареві може бути присвоєно титул державного міністра. Тут ідеться про протокольний захід, який, зокрема, підтверджується фактом присвоєння такого титулу сьогодні лише двом посадовим особам – у Міністерстві закордонних справ та в Канцелярії федерального канцлера, що пояснюється постійним зростанням вимог до міністрів. 1999 р. у результаті внесення змін до законодавства посади парламентських секретарів було дозволено обіймати нечленам парламенту.

Введення таких посад у Німеччині пояснюється кількома причинами: необхідність посилення зв'язків між парламентом та урядом: зменшення функціонального навантаження на міністрів, насамперед їхніх репрезентативних зобов'язань; обмеження повноважень державних секретарів-посадовців їхніми «класичними» завданнями, зокрема щодо керівництва апаратом міністерства; перспективи залучення до міністерств відповідних молодих трудових ресурсів; створення додаткових посад патронатного спрямування; підтримка політичного керівництва в питаннях міжнародної політики.

Законом [7] передбачено, що федеральний канцлер вносить пропозицію федеральному президентові щодо призначення парламентського секретаря за погодженням із відповідним федеральним міністром, на якого він працюватиме. Ця посадова особа може бути звільнена в будь-який час, так само вона має право вимагати своєї відставки без жодних часових обмежень. Процедура звільнення схожа із процедурою призначення, згідно з якою федеральний канцлер вносить пропозицію федеральному президентові за погодженням із відповідним федеральним міністром щодо такого звільнення. Тут простежується чіткий тісний зв'язок міністра з його політичним «асистентом».

Нормативними документами встановлено певні обмеження щодо цих посадових осіб, ідеться про право на деякі види діяльності (член правління, наглядової ради підприємства, діяльність якого спрямована на одержання прибутку), що урівнює їх у цьому аспекті в правах із міністрами. Розмір заро-

бітної плати становить зазвичай не менше 75% від відповідних грошових виплат міністрові, хоча з 1974 р. грошове забезпечення парламентських державних секретарів аналогічне міністерському.

Зазначимо, що завдання парламентських державних секретарів не конкретизовані, їхні повноваження не визначені окремим нормативним документом, а науковці, які досліджують це питання, мають різні думки щодо нього [10, с. 119; 7, с. 71].

Повноваження між державними секретарями-посадовцями та парламентськими державними секретарями все ж розмежовані, хоча своєрідний конфлікт інтересів між посадами таки є. Парламентський державний секретар – це, по-перше, паралельна, додаткова посада державного секретаря, якому підпорядковуються лише окремі структурні підрозділи міністерства, що певним чином зумовлює його інтерес до сфери повноважень державного секретаря-посадовця; по-друге, він є помічником міністра, по-третє, його довіреною особою [7, с. 84].

Незважаючи на відсутність права голосу, роль парламентського секретаря в засіданнях уряду є значною мірою вирішальною, адже опосередковано він впливає на формування політичної волі й ухвалення рішень. Практика їхньої діяльності підтверджує думку більшості цих посадовців про те, що основна їхня роль полягає у визначенні й ухваленні відповідних політичних рішень.

Висновки і пропозиції. За результатами розгляду питання щодо функціонування інституту державних секретарів у Німеччині встановлено, що у федеральних міністерствах передбачена посада державного секретаря, до компетенції якого належать функції управління міністерством та здійснення керівництва державною службою в інституції (державний секретар-посадовець). Призначається він на необмежений термін, щодо якого встановлено заборону стосовно будь-якої діяльності за сумісництвом. Також передбачена посада державного секретаря, що виконує інші функції, покладені на міністерство, відіграє роль політичного заступника федерального міністра, який забезпечує зв'язок між парламентом та урядом (парламентського державного секретаря), термін перебування на посаді якого залежить від каденції міністра.

Надалі доцільним є вивчення досвіду інших європейських країн щодо функціонування інституту державних секретарів та визначення можливостей його впровадження в Україні, зокрема в частині інформаційно-організаційного забезпечення.

Список використаної літератури:

1. Anders Georg. Zur Problematik der Institution der politischen Beamten. Die Öffentliche Verwaltung 20. 1967. S. 611–613.
2. Anwar Syed Ali. Karrierewege und Rekrutierungsmuster bei Regierungsmitgliedern auf Bundesebene von 1949–2002: Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.), Fachbereich "Geschichte, Philosophie und Sozialwissenschaften"; Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. 2003. 255 S.
3. Benzner Bodo. Ministerialbürokratie und Interessengruppen: eine empirische Analyse der personellen Verflechtung zwischen bundesstaatlicher Ministerialorganisation und gesellschaftlichen Interessengruppen in der BRD im Zeitraum 1949–1984. Baden-Baden: Nomos, 1989.
4. Dreher Christiane. Karrieren in der Bundesverwaltung. Voraussetzungen, Merkmale und Etappen von Aufstiegsprozessen im öffentlichen Dienst. Berlin: Duncker & Humblot, 1996.
5. Echtler Ulrich. Der beamtete Staatssekretär. München: Goldmann, 1973.
6. Eschenburg Theodor. Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Kritische Betrachtungen 1961–1965. München: Piper, 1966.
7. Eschenburg Theodor. Der bürokratische Rückhalt, in: Richard Löwenthal und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart: Seewald, 1974. S. 64–94.
8. Gallois Franz. Aufgaben und Rechtsstellung des parlamentarischen Staatssekretärs. Mainz: Univ. Diss, 1983.
9. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) vom 24. Juli 1974.
10. Kugele Dieter. Der politische Beamte. München: Tudur, 1976.
11. Laufer Heinz. Der parlamentarische Staatssekretär. München: Beck, 1969.

Почтарица Ю. Ю. Институт государственных секретарей в Германии: организационно-управленческие аспекты

В статье рассмотрены вопросы внедрения института государственных секретарей в Германии, истории его становления. Обращено внимание на то, что в зависимости от государственного строя и соответствующей исторической эпохи менялись задания, статус, полномочия и функции государственного управления, вместе с чем трансформировался и институт государственных секретарей. Раскрыты основные полномочия государственного секретаря-чиновника (управление министерством, обеспечение его функционирования, руководство аппаратом, планирование работы структурных подразделений, координация и контроль за исполнением ими заданий, подбор персонала в ведомстве).

Ключевые слова: государственная служба, должность, полномочия, министерство, государственный секретарь, парламентский секретарь.

Pochtarytsia Yu. Institute of the state secretaries in Germany: organizational and managerial aspects

The article examines the issue of the state secretaries institute introduction in Germany. It highlights the history of its formation. Particular attention is paid to the fact that, depending on the concrete state structure and the corresponding period of history, the tasks, status, powers and functions of the public administration were changed, with which the institute of state secretaries was transformed. The main powers of the state secretary-official (department of the ministry, ensuring its functioning, management of the apparatus, planning of the work of structural units, coordination and control over their tasks, selection of personnel in the department) are disclosed.

Key words: public service, position, authority, ministry, state secretary, parliamentary secretary.