



„Бібліотека молодого державного службовця”

СЕКРЕТАРІАТ УРЯДУ: **координація державної політики** **та управління змінами** **персонального складу Кабінету**



Київ 2008

Матеріали для Sigma готували: *Міхал Бен-Гера* (частина 1), *Збігнев Кільмінський* (частина 2, Польща: формування коаліційних Кабінетів у 1989—1996 рр.), *Гжегож Ридлевський* (частина 2, Польща: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі), *Пітер Егардт* (частина 2, Швеція: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі), *Адам Вольф* (частина 2, Данія: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі), *Ніколас д'Омбрен* (частина 2, Канада: управління зміною влади), *Гі Каркассон* (частина 2, Франція: управління зміною влади).

Випуск серії видань „Бібліотека молодого державного службовця” здійснюється у рамках Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання, затверджені постановою Кабінету Міністрів України №1444 від 10 вересня 2003 року та Програми розвитку державної служби на 2005—2010 роки, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746, зі змінами та доповненнями.

Секретаріат уряду: координація державної політики та управління
С28 змінами персонального складу Кабінету / *Міхал Бен-Гера* [та ін.]; [пер. з англ. Л. Сьюйва-Ільченко, О. Шаленко]. — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. — 144 с. — (Бібліотека молодого державного службовця). — Переклад за вид.: *Sigma Paper No. 35: Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office* (Sigma OECD, 2004); *Sigma Paper No. 22: Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions* (Sigma OECD, 1998). — ISBN 966-8918-20-9

Видання ґрунтується на результатах дослідження програми Sigma та присвячене визначенню ролі секретаріату уряду в процесі формування, координації, моніторингу та оцінювання державної політики, а також проблемі підвищення ефективності державного управління.

Розраховане на державних службовців, управлінців, а також студентів ВНЗ управлінського спрямування і спрямоване на подальше зміцнення спроможності державних службовців до формування, моніторингу та оцінювання державної політики, а також забезпечення адаптації процедур у державному секторі України до стандартів Європейського Союзу.

ББК 66.0+67.301

Оригінальні випуски цих видань:

Sigma Paper No. 35: *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office* (Sigma OECD, 2004) © OECD, 2004;

Sigma Paper No. 22: *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions* (Sigma OECD, 1998) © OECD, 1998.

Усі права застережено.

Відповідальність за якість перекладу українською мовою та його автентичність несе Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Видання здійснене коштом Державного бюджету України.

ISBN 966-8918-20-9

© Sigma, 1998, 2004

© Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, переклад українською мовою, 2008

ЗМІСТ

Передмова від видавця	7
-----------------------------	---

Частина 1. Координація державної політики: функції та організація секретаріату уряду

Передмова	9
Стислий виклад.....	11
Термінологія	15
Інформаційні джерела	17
1. Вступ	18
2. Цілі та завдання секретаріату уряду	20
3. Засоби підвищення рівня узгодженості політики	23
4. Основні функції секретаріату уряду: вісім аспектів координації	26
4.1. Координація підготовки засідань уряду	26
4.1.1. Часові обмеження подання і поширення матеріалів засідання	27
4.1.2. Порядок денний засідань Кабінету Міністрів	31
4.1.3. Перевірка правильності оформлення матеріалів з метою гарантування повноти поданих документів і дотримання процедур консультування	32
4.2. Координація відповідності нормативно-правовій базі	35
4.3. Координація підготовки державних програм, визначення пріоритетів та відображення їх у бюджеті	36
4.3.1. Стратегічне планування	37
4.3.2. Складання планів роботи на рік	39
4.4. Координація пропозицій, що подаються Кабінету Міністрів, щодо напрямів державної політики	39
4.4.1. Підготовка матеріалів у міністерствах: роль секретаріату уряду у визначенні та запровадженні процедур аналізу політики	41
4.4.2. Перегляд пропозицій щодо політики в секретаріаті уряду: узгодження та розв'язання конфліктів	43
4.5. Координація комунікації	50
4.6. Координація моніторингу роботи уряду	52
4.7. Координація зв'язків з іншими органами державної влади (президентом, парламентом)	53
4.8. Координація специфічних горизонтальних стратегічних пріоритетів	55

5. Структура секретаріату уряду	58
5.1. Парадокс подібності та відмінності	58
5.2. Зауваження щодо структури секретаріату прем'єр-міністра.....	60
6. Висновки: на шляху посилення секретаріату уряду	63

Таблиці

Таблиця 1. Підготовка засідань уряду	28
Таблиця 2. Дотримання правил	30
Таблиця 3. Підстави для повернення матеріалів міністерству на доопрацювання.....	33
Таблиця 4. Спроможність уряду до стратегічного планування і складання робочих планів	38
Таблиця 5. Координуючі наради, що передують засіданню Кабінету Міністрів	47
Таблиця 6. Рекомендації секретаріату уряду щодо державної політики	49
Таблиця 7. Підрозділи, що координують відносини з Європейським Союзом і здійснення реформи державного управління.....	55
Таблиця 8. Зв'язки між секретаріатом уряду і секретаріатом прем'єр-міністра.....	62

~~Частина 2. Управління викликами в уряді: коаліції та зміни персонального складу~~

Передмова.....	66
Стислий виклад.....	67
 Управління коаліціями.....	67
 Управління зміною влади.....	69

~~Розділ 1. Управління коаліціями~~

1. ПОЛЬЩА: формування коаліційних урядів у 1989—1996 роках	72
1.1. Польські умови	72
1.2. Процедура призначення та відкликання Кабінету	74
1.3. Нестабільність коаліційних урядів.....	76
2. ПОЛЬЩА: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі	79
2.1. Реформування центральних урядових агенцій	79
2.2. Брак підтримки громадськості та відмінності програм коаліційних партнерів.....	80

3.	ШВЕЦІЯ: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі	
3.1.	Конституційні відмінності.....	82
3.2.	Різні коаліції.....	82
3.3.	Процес підготовки.....	83
3.4.	Переговори.....	84
3.5.	Створення команди.....	86
3.6.	Прийняття владних повноважень.....	86
3.7.	Координація коаліції.....	88
3.8.	Неурядові агенції.....	90
3.9.	Централізація чи децентралізація державного управління.....	91
3.10.	Довіра і законність.....	91
4.	ДАНІЯ: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі	
4.1.	Загальна інформація.....	92
4.2.	Вступ.....	92
4.3.	Досвід коаліційних урядів.....	93
4.4.	Динаміка коаліційних урядів.....	95
4.4.1.	Відцентрові сили в коаліційних урядах.....	95
4.4.2.	Основи коаліційної політики.....	97
4.5.	Базова структура політичної координації в коаліційних урядах.....	99
4.5.1.	Рівень міністра.....	100
4.5.2.	Рівень уряду.....	101
4.5.3.	Урядові комітети.....	102
4.5.4.	Координаційний комітет: ключ до управління політичною діяльністю коаліції.....	103
4.5.5.	Урядовий комітет з економічних питань: гармонізація бюджету і політики.....	104
4.6.	Роль секретаріату уряду.....	105
4.7.	Висновки.....	107
Розділ 2. Управління зміною влади		108
5.	КАНАДА: управління зміною влади	
5.1.	Випробування демократичних інституцій.....	108
5.2.	Політична історія та культура.....	109
5.3.	Засади успішної передачі влади.....	110
5.3.1.	Етап 1: підготовка до виборів.....	112
5.3.2.	Етап 2: виборча кампанія.....	114
5.3.3.	Етап 3: десять днів брифів та рішень.....	114
5.4.	Сутність рішень перехідного періоду.....	116
5.5.	Презентація інформаційних матеріалів під час передачі влади.....	119
5.6.	Підсумок: день передачі повноважень.....	121

6. ФРАНЦІЯ: управління зміною влади	
6.1. Питання зміни влади	124
6.1.1. Інституційні зміни	124
6.1.2. Політичні зміни	127
6.2. Досвід Франції	130
6.2.1. Інституційна основа	131
6.2.2. Адміністративне середовище	134
Про Програму Sigma	141

ПЕРЕДМОВА ВІД ВИДАВЦЯ

Ця книга продовжує розпочатий у рамках серії видань „Бібліотека молодого державного службовця” переклад матеріалів Sigma/OECD з питань державного врядування, спрямованих на ознайомлення державних службовців та управлінців України з кращими міжнародними практиками державного управління, наближення державної служби України до стандартів ЄС та передових країн світу, її адаптації до кращих практик та законодавства.

Україна перебуває у процесі реформування механізмів координації державної політики, посилення спроможності уряду в цілому і органів виконавчої влади зокрема, до визначення пріоритетів, формулювання альтернатив, моніторингу реалізації та оцінювання державної політики. Секретаріат уряду повинен відігравати ключову роль у цьому процесі. У пропонованому виданні детально проаналізовано питання, що стосуються функцій і оптимальної організаційної структури секретаріатів уряду в низці країн, наведено ґрунтовні рекомендації, зокрема, щодо підвищення рівня узгодженості політики. Ці рекомендації мають на меті посилити спроможність управлінців до професійного формування політики, визначення пріоритетів та прийняття більш ефективних та результативних рішень.

Не менш важливим питанням, що розглядається у другій частині пропонованого видання, є проблема узгодження потреб демократії та підвищення ефективності діяльності органів влади. Питання розроблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі, управлінські виклики під час персональних змін у складі урядів та відповідні приклади з міжнародної практики набувають особливої ваги для управлінців України.

У контексті функціонування секретаріату уряду зміни спричиняють подвійний тиск: новому уряду належить якнайшвидше започатковувати реалізацію політики, але водночас, попри зміни, що відбулися, має бути забезпечена наступність державних справ. Демократія зумовлює нові управлінські ризики для урядів: коаліції важко діяти однотайно, а надмірно часті зміни команди можуть бути небезпечними для цілісності уряду. Тому завдання секретаріату уряду — намагатися мінімізувати будь-які негативні наслідки цих ризиків з метою належної реалізації державної політики.

Важливе значення у цьому сенсі має політична та адміністративна культура демократичних режимів. В умовах демократії відбувається суперництво між конкуруючими партіями, але демократія означає дотримання певних писаних і неписаних норм, зокрема, поваги до опонентів та усвідомлення значення держави. Обов'язок керівництва секретаріату уряду в розвиненій країні — сприяти визначенню та впровадженню таких норм у суспільстві.

Реформи державного сектору України неможливі без переоцінки стану координаційних та управлінських процесів, а також адаптації існуючих моделей державного управління до стандартів Європейського Союзу, зокрема щодо за-

безпечення нейтралітету та стабільності секретаріату уряду. Саме увага до цих складових, на думку програми Sigma, найкраще забезпечує адекватний процес управління змінами уряду, є гарантом вироблення і реалізації урядом послідовної державної політики, яка відповідає б визначеним пріоритетам.

Реформування інституційної системи України за європейськими стандартами неможливе без вивчення кращого досвіду Європейського Союзу та інших країн, уроків і здобутків на шляху соціально-економічного та політичного розвитку. Ознайомлення з висвітленими у посібнику питаннями функціонування секретаріату уряду допоможе державним службовцям та управлінцям України зрозуміти підвалини сучасного державного управління в умовах функціонування коаліцій та коаліційних урядів, які існують сьогодні у політичному житті України.

Тетяна Ковтун,
*директор Центру адаптації державної служби
до стандартів Європейського Союзу*

Частина 1

КООРДИНАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ФУНКЦІЇ ТА ОРГАНІ- ЗАЦІЯ СЕКРЕТАРІАТУ УРЯДУ

Переклад за публікацією:

**Sigma Paper No.35: Co-ordination at the Centre of Government:
The Functions and Organisation of the Government Office**
(Sigma OECD, 2004)

Підготовлено для програми Sigma Міхал Бен-Герою

*Цей документ було підготовлено за фінансової підтримки
Європейського Союзу. Висловлені у ньому погляди відображають думку
автора, і за жодних умов не повинні сприйматися як офіційна позиція
Європейського Союзу чи ОЕСР, країн-членів чи країн-бенефіціарів,
що беруть участь у програмі Sigma.*

ПЕРЕДМОВА

Більшість західнобалканських країн лише нещодавно почали процес адаптації інститутів і законодавчої бази до потреб і стандартів західної ринкової економіки. Однак жорсткі вимоги щодо процесів стабілізації і приєднання та ще більшою мірою — стосовно вступу та членства в Європейському Союзі потребують добре розробленої системи координації державної політики, високого рівня спроможності здійснювати моніторинг та оцінювання. Практично в усіх країнах Західних Балкан, а також деяких країнах, які нещодавно приєдналися до ЄС, здатність урядів і адміністрацій щодо визначення пріоритетів, формулювання альтернатив, аналізу політики, моніторингу реалізації державної політики та оцінювання залишається слабкою.

У країнах Західних Балкан міністерства і секретаріат уряду (*government office, government secretariat*), вочевидь, не зовсім чітко розуміють свою роль у процесі творення, координації, моніторингу і оцінювання державної політики. У більшості випадків переважає думка про те, що їх діяльність обмежується виключно адміністративними функціями, наприклад, виконанням доручень уряду або відповідного міністра. Винятком з цього загального правила можна вважати хіба що міністерства чи департаменти європейської інтеграції, але вони не в змозі замінити діючий секретаріат уряду, а навіть якщо б і вдалися до такої спроби, це внесло б дисбаланс у відносини між лінійними міністерствами. У будь-якому разі, оскільки ані в центрі, ані в лінійних міністерствах немає достатньої спроможності до професійного творення політики, наявність чи відсутність такої здатності у міністерства європейської інтеграції не гарантує того, що визначені пріоритети і рішення, що втілюються у життя, якнайповніше відповідають потребам країни. Без цих двох передумов реалізація державної політики може стати надто вартісною і не результативною.

У країнах ОЕСР і розвинених західних країнах секретаріат уряду відіграє ключову роль у координації і оцінюванні державної політики. По суті, він є гарантом вироблення і реалізації урядом послідовної державної політики.

Першочерговою ідеєю цього дослідження була підготовка робочих матеріалів до семінару *Sigma* для представників країн Західних Балкан щодо ролі секретаріату уряду. Зважаючи на численні прохання учасників семінару, автори розширили і оновили інформаційну базу дослідження. Його зміст базується на праці, опублікованій раніше за матеріалами Директорату публічного урядування і територіального розвитку та програми *Sigma*. У майбутньому передбачається створення спільної бази щодо організаційних структур і завдань центральних урядів різних країн з метою надання порівнюваних даних для мереж ОЕСР і *Sigma*.

Це дослідження передусім зацікавить представників секретаріатів урядів країн Західних Балкан, але може бути корисним також і для інших перехідних країн, що наразі перебувають у процесі реформування механізмів та вдосконалення своєї спроможності координації державної політики.

СТИСЛИЙ ВИКЛАД

Добре функціонуючий секретаріат уряду відіграє роль координатора у загальній системі творення державної політики. Його роль має принципове значення для визначення урядом колективних цілей та їх подальшого досягнення.

„Секретаріат уряду” (*government office*) — загальний термін, що використовується для визначення організації (або декількох організацій), що займає центральне місце в апараті уряду і відповідає за забезпечення діяльності прем'єр-міністра та обслуговування діяльності уряду як колективного органу. У цьому дослідженні описано і проаналізовано функції та організаційні структури секретаріатів урядів у порівняльному контексті, включаючи країни — члени ОЕСР, країни Центральної та Східної Європи і західно-балканські країни (колишня Республіка Югославія і Албанія). Проведений аналіз ґрунтується на інформації, зібраній у рамках програми *Sigma* та Директоратом публічного урядування і територіального розвитку (*PUMA*¹) з середини 1990-х років, а також на результатах письмового опитування, проведеного *Sigma* і GOV у 2003 році.

Функції

Складність сучасного уряду — як організації і як об'єкта досліджень — обумовлює акцентування уваги на проблемах координації. У цьому, власне, й полягає основне завдання секретаріату уряду. Це насамперед координуючий орган, основним завданням якого є забезпечення ефективної діяльності окремих міністерств та відомств. Відповідно до таких визначених рамок у дослідженні здійснено порівняльний аналіз функцій секретаріатів уряду в різних країнах за вісьмома критеріями, а саме з точки зору координації:

- підготовки засідань Кабінету Міністрів, включаючи підготовку порядку денного та роздаткових матеріалів;
- діяльності із забезпечення правової відповідності, зокрема відповідності законопроектів конституції та чинному законодавству;
- визначення і затвердження стратегічних пріоритетів уряду та програми діяльності, забезпечення їх узгодженості з бюджетом;
- пропозицій міністрів для ухвалення рішень Кабінету Міністрів, включаючи визначення процесу вироблення політики міністерствами, координацію між міністерствами, відповідність пропозицій одна одній та пріоритетам уряду;
- інформаційної політики уряду для забезпечення відповідності звернень (послань) уряду, а також їх своєчасності та змісту з метою підвищення результативності;

¹ Служба державного управління ОЕСР (*PUMA*) у вересні 2002 р. реорганізована в Директорат публічного урядування і територіального розвитку (*GOV*).

- дій щодо контролю результатів діяльності уряду з метою забезпечення результативності та ефективності колективної роботи уряду, виконання урядом передвиборчих обіцянок;
- дій уряду та інших інститутів державної влади (президента, парламенту);
- особливих стратегічних пріоритетів, таких як реформа державного управління, європейська інтеграція чи міждержавні відносини між суб'єктами федерації.

Аналіз показав, що переважно секретаріати урядів виконують більшість із цих завдань. За останні десять років секретаріати урядів країн Центральної та Східної Європи з функціонального погляду стали все більше схожими на секретаріати урядів країн ОЕСР. Загалом секретаріати урядів західнобалканських держав демонструють певне відставання щодо низки функцій, особливо пов'язаних із плануванням та координацією державної політики.

Структура

Секретаріати урядів дуже різняться за своєю структурою, але ці відмінності приховують спільні фундаментальні риси. Хоча й не існує спільного уявлення про те, яким має бути секретаріат уряду, неважко побудувати його узагальнену модель. У цій моделі кожна країна може знайти щось спільне зі своєю національною моделлю. Більшість секретаріатів урядів очолюють міністри або генеральні секретарі (які призначаються урядом або прем'єр-міністром). Переважно генеральний секретар (навіть якщо він є державним службовцем) звільняє свою посаду зі зміною прем'єр-міністра. Більшість секретаріатів урядів забезпечує політичну і логістичну підтримку роботи прем'єр-міністра та підтримує роботу Кабінету Міністрів як колегіального органу. У деяких випадках такі функції виконують різні організації, в інших — одна, але з внутрішнім розподілом працівників на державних службовців та осіб, призначених на посади за критерієм політичної доцільності.

Організаційна структура секретаріату уряду зазвичай складається з комбінації підрозділів (управлінь, секторів, офісів тощо), кожен з яких відповідає за виконання однієї чи декількох координаційних функцій. Як правило, існують такі основні типи підрозділів:

- секретаріат прем'єр-міністра (політичний підрозділ) — офіс, що забезпечує логістичну і політичну підтримку роботи виключно прем'єр-міністра;
- секретаріати віце-прем'єр-міністрів (у тих країнах, де існують такі посади) та секретаріати інших міністрів без портфеля;
- управління засобів масової інформації та комунікацій, у більшості випадків входить до складу секретаріату прем'єр-міністра, насамперед з причин політичного характеру комунікацій;
- управління технічної / логістичної підготовки засідань Кабінету Міністрів та урядових комітетів (там, де вони діють);

- управління або декілька управлінь, що забезпечують координацію різних напрямів державної політики і виконують дорадчі функції для Кабінету Міністрів, прем'єр-міністра, голів урядових комітетів; у багатьох випадках існують від трьох до п'яти управлінь такого типу за певними напрямами (наприклад, економічна політика, соціальна політика, оборона, зовнішня політика тощо);
- управління планування, хоча в деяких випадках окреме управління не створюється, а функції планування виконує управління координації політики;
- юридичне управління, або управління по роботі з нормативно-правовими актами;
- управління моніторингу виконання урядових рішень; якщо моніторинг передусім технічний, цю функцію можуть виконувати управління, відповідальні за підготовку засідань Кабінету Міністрів;
- управління взаємодії уряду з парламентом, з секретаріатом президента;
- спеціалізовані департаменти з управління відповідними горизонтальними питаннями, які вирішує секретаріат уряду, наприклад, європейські справи або міждержавні відносини між суб'єктами федерації;
- управління внутрішнього адміністрування роботи секретаріату уряду (персонал, бюджет, інформаційні технології тощо).

Реформування секретаріату уряду

У роботі зроблено висновки, що для перехідних країн можливе та, у більшості випадків, бажане реформування секретаріату уряду. Основні уроки, виснесені з досвіду здійснення реформ:

- необхідна підтримка реформ на вищому рівні державного апарату, в ідеалі — з боку прем'єр-міністра або хоча б державного секретаря;
- реформування краще починати, виходячи з наявної організації, і будувати щось нове на її основі, аніж з „чистого аркуша” або використовуючи чужу модель; бажано не пошкодувати часу і зусиль на попереднє оцінювання поточного стану, а потім напрацювати ідеї щодо реформування на основі результатів цього оцінювання;
- здебільшого потрібна зовнішня допомога, але якщо „помічники” не мають тісних робочих відносин з адміністрацією і персоналом секретаріату уряду, цінність такої допомоги різко знижується після проведення первинного оцінювання;
- впровадження реформ може потребувати значного часу, оскільки процес реформування часто пов'язаний з труднощами — він включає прийняття відповідних рішень прем'єр-міністром і урядом, планування, внесення змін до нормативно-правової бази, вишукування ресурсів і підготовку кадрів. Може минути понад рік, доки реформи не почнуть приносити результати, і не менше ніж два-три роки для того, щоб завершити процес реформування;

- реформа секретаріату уряду має здійснюватися паралельно з розширенням повноважень міністерств щодо творення державної політики. Робота секретаріату здебільшого залежить від матеріалів, які надають міністерства. Якщо міністерства не мають ресурсів і відповідних механізмів для розроблення якісних пропозицій, проведення консультацій та оцінки впливу, секретаріат уряду не зможе забезпечити інформаційної підтримки для ухвалення рішень;
- необхідною умовою успіху реформ є зміни в культурі організації. Секретаріат уряду потребує працівників, здатних виходити за межі сліпого наслідування правил і висловлювати обґрунтовані думки щодо наслідків реалізації альтернативних варіантів політики, винесених на розгляд Кабінету Міністрів для прийняття рішення щодо державної політики.

Основна мета цієї роботи — показати наявні можливості для реформування секретаріатів урядів у країнах з перехідною економікою і довести, що така реформа є вкрай необхідною, оскільки дає урядам можливість успішно керувати виконанням цілої множини завдань, пов'язаних з перехідним процесом.

ТЕРМІНОЛОГІЯ

Уряд / Кабінет Міністрів* [*Government / Council of Ministers*]. Ці терміни використовуються для визначення центрального органу виконавчої влади держави, членів уряду як колективу. Загальна назва вищого органу виконавчої влади в державі — „уряд”, власна назва у різних державах відрізняється, зокрема, досить поширена назва „Рада Міністрів”.

Секретаріат уряду** [*Government Office*] — загальний термін, що використовується для визначення адміністративних органів, які обслуговують главу уряду (зазвичай прем'єр-міністра) та уряд / Кабінет Міністрів. Фактична назва цієї організації змінюється залежно від країни — генеральний секретаріат, секретаріат уряду, кабінет уряду, канцелярія, секретаріат Кабінету Міністрів тощо. Звертаємо увагу, що цей термін у нашому дослідженні вживається навіть у тих випадках, коли весь орган, що обслуговує уряд, називається кабінетом прем'єр-міністра (як у Польщі, Австралії, Данії, автономному краї Косово (Сербія і Чорногорія), Нідерландах).

Секретаріат прем'єр-міністра [*Prime Minister Office*] — загальний термін, що використовується для визначення підрозділу, який обслуговує виключно главу уряду, зазвичай прем'єр-міністра. По суті, він є політичним офісом і майже завжди є частиною секретаріату уряду, принаймні в адміністративних цілях. У деяких країнах (наприклад, Болгарії та Ірландії) цей підрозділ відносно невеликий і забезпечує переважно логістичну підтримку, тоді як в інших країнах (наприклад, Франції та Канаді) від достатньо розгалужений і має значні ресурси для творення політичної стратегії і консультування з політичних питань.

Важливе зауваження. Зважаючи на різноманітність організаційних структур і термінології, практично неможливо впевнено говорити про відмінності між секретаріатами уряду і секретаріатами прем'єр-міністра без детального вивчення ситуації в кожній окремій країні. Зокрема, таблиці підготовлено на основі анкет, які кожна країна заповнювала самостійно, і можливо, ця відмінність не витримана послідовно, як тут представлено. Автори намагалися вживати усі терміни послідовно, відповідно до їх визначення, наведеного вище. Якщо орган обслуговує тільки Кабінет Міністрів або Кабінет Міністрів і прем'єр-міністра, то ми використовуємо термін „секретаріат уряду”. Якщо він обслуговує виключно прем'єр-міністра, а надто якщо він передусім є політичною структурою, використовується термін „секретаріат прем'єр-міністра”. Щоправда, в деяких країнах секретаріат уряду називається „офіс прем'єр-міністра”. Коли це обґрунтовано з позиції функціональних обов'язків органу, ми використовуємо для його визначення термін „секретаріат уряду”.

* В оригінальному тексті використовується термін „Рада Міністрів” — Прим. перекладача.

** В оригінальному тексті використовується термін „Офіс Уряду” — Прим. перекладача.

Політика (як курс дій) [policy] — це складний термін, відсутній у багатьох мовах, який означає підхід до вирішення проблеми чи поліпшення ситуації. Зазвичай політика реалізується через прийняття закону чи регуляторного акта, або декількох законів чи регуляторних актів. Однак це не обов'язкова умова. Наприклад, уряд може проголосити як основний пріоритет зовнішньої політики членство країни в НАТО, або що уряд працює над політикою підтримки малих і середніх підприємств за допомогою низки заходів у сфері оподаткування та інвестування.

Нормативно-правова база, нормативно-правові акти [legislation, legal acts] є найпоширенішими засобами реалізації політики. Нормативно-правовий акт встановлює рамки, формалізує політику, а також питання, що стосуються її реалізації та контролю.

Прем'єр-міністр [Prime Minister] — у різних країнах використовують різні терміни: президент уряду, голова Ради Міністрів, канцлер або *Taoiseach*. Ми вживаємо загальний термін „прем'єр-міністр” для визначення особи, яка є главою уряду.

Державний секретар [State Secretary] — загальний термін, що використовується для визначення адміністративного керівника уряду. Існують досить суттєві відмінності між країнами щодо ролі державних секретарів, їх повноважень, місця у владній ієрархії та процедури призначення. Сама назва посади також може внести певні непорозуміння, оскільки в деяких країнах державними секретарями називають молодших міністрів.

Генеральний секретар [Secretary-General] — загальний термін, що використовується для визначення керівника секретаріату уряду. Тут також є багато відмінностей щодо функцій, обов'язків, статусу та процедури призначення. Однак така назва посади, вочевидь, найпоширеніша і найменше спричиняє плутанину в термінології.

Урядові комітети / міністерські комітети [Ministerial Committees] — офіційні комітети міністрів, які здебільшого створюють для роботи за конкретними напрямками: з питань європейської інтеграції, національних меншин, соціальної справедливості. Загалом, урядові комітети є постійними принаймні протягом терміну перебування на посаді одного прем'єр-міністра. Зазвичай урядові комітети очолюють старші міністри або віце-прем'єр-міністри. Роботу в урядових комітетах використовують як дискусійні групи для детального обговорення питань порядку денного і подолання суперечностей до того, як відповідні питання будуть внесені на розгляд Кабінету Міністрів.

ІНФОРМАЦІЙНІ ДЖЕРЕЛА

Приклади, що наводяться в цьому виданні, взяті переважно з публікації „Основні відомості про урядові центри” (*Profiles of Centers of Government, PUMA, OECD, 1996*) та з оглядів систем ухвалення рішень у країнах Центральної та Східної Європи і Західних Балкан, виконаних у рамках програми *Sigma* протягом 1997—2003 років. Матеріали для публікації *PUMA* були підготовлені урядами, що брали участь у дослідженні, і значно різнилися між собою за обсягом, ступенем деталізації поданої інформації, а також за використаною термінологією. Стосовно країн Центральної та Східної Європи основними джерелами для аналізу були звіти *Sigma* і оцінювання, підготовлені в різний час Жаком Фурньє (*Jacques Fournier*), Міхалом Бен-Гера (*Michal Ben-Gera*), Саймоном Джеймсом (*Simon James*) і Тоні Верхайсном (*Tony Verheijen*).

Згодом ця інформація повторно перевірялася шляхом анкетування. Шаблон анкети було розіслано у країни — члени ОЕСР, Центральної та Східної Європи і Західних Балкан. Анкету заповнили майже всі уряди, надавши найширшу інформацію про структуру, функції та кадрове забезпечення секретаріатів уряду і прем'єр-міністра. Всі дані, наведені в таблицях, отримані безпосередньо з відповідей на запитання анкети. У будь-якому разі, автори не претендують на подання вичерпної інформації, що містилася в анкетах, або детальний аналіз ситуації у певній країні. Швидше, автори наводять приклади як ілюстрацію до загальних спостережень.

Також були враховані аналітичні матеріали, підготовлені *PUMA / GOV*, особливо невелика стаття щодо обґрунтованості політики. Неопубліковані коментарі Енн Еванс (*Anne Evans*) і Саймона Джеймса (*Simon James*) до чорнового варіанта цієї роботи також мали суттєве значення. Бенджамін Камф (*Benjamin Kumpf*) надав свою допомогу у верифікації анкет та оцінці їх відповідності попереднім даним.

1. ВСТУП

Мета цього дослідження — надання підтримки урядам країн Центральної і Східної Європи та Західних Балкан у здійсненні реформування й розвитку секретаріатів уряду та інституту прем'єр-міністра в цих країнах і в такий спосіб — посиленню відповідних систем ухвалення рішень. Автори переконані, що уряди різних країн можуть запозичувати один в одного підходи до організації та кадрового забезпечення секретаріатів уряду і прем'єр-міністра. Різноманітність підходів означає, що жодна модель не є універсальною і не підходить для всіх систем. А отже, головна перевага порівняльного аналізу полягає в тому, що він може слугувати джерелом ідей, які, в свою чергу, можуть бути використані тими, хто планує здійснення реформ. Разом з тим кожна спроба реформування є унікальною і має ґрунтуватися на глибокому аналізі умов конкретної країни, для того щоб адаптувати місцеві секретаріати уряду і прем'єр-міністра до потреб та цілей відповідної конституційної, політичної і адміністративної системи.

У наведених прикладах країни поділені на три групи: країни ОЕСР, країни Центральної і Східної Європи та країни Західних Балкан. Така класифікація не є взаємовиключною, остаточне рішення щодо того, до якої з груп віднести ту чи іншу країну залежить від суб'єктивних міркувань. Наприклад, Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина водночас є країнами Центральної і Східної Європи та країнами — членами ОЕСР. Оскільки мета дослідження — сприяння здійсненню реформування секретаріату уряду в новостворених державах з демократичною формою правління, і оскільки ці країни не були представлені в публікації „Основні відомості про урядові центри” *PUMA* від 1996 року, ми вирішили розглядати їх як країни Центральної і Східної Європи. До групи країн Західних Балкан ми відносимо країни колишньої Югославії (за винятком Словенії, що увійшла до групи країн — членів ОЕСР), а також Албанію. Ця група містить декілька територій, статус яких ще остаточно не визначений. Таким чином, до групи увійшли уряди, які існують станом на сьогодні, без застережень про майбутню зміну їх статусу.

Отже, держави / території включені до таблиць таким чином:

ОЕСР: Австралія, Республіка Австрія, Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Ісландська Республіка, Ірландія, Королівство Нідерланди, Королівство Норвегія, Королівство Іспанія, Королівство Швеція. З усіх держав — членів ОЕСР ми обрали для включення до таблиці ці десять, які найповніше ілюструють різноманітність географічного розташування, розмірів та підходів до діяльності секретаріатів уряду та прем'єр-міністра. Інколи у тексті наводяться приклади з досвіду інших країн. Ми не включали до розгляду країни з президентською формою правління, оскільки в такому разі досвід щодо формування секретаріатів уряду та прем'єр-міністра не в повному обсязі може

бути застосований. У напівпрезидентських системах, таких як, наприклад, Франція, увага здебільшого зосереджувалася на прем'єр-міністрі та уряді (а не на адміністрації президента).

Держави Центральної і Східної Європи: Республіка Болгарія, Чеська Республіка, Естонська Республіка, Угорська Республіка, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Республіка Польща, Словацька Республіка і Республіка Словенія (Румунія на заповнила анкету і відповідно не включена до таблиць).

Держави Західних Балкан: Республіка Албанія, Боснія і Герцеговина (федеральний рівень) та Федерація Боснії і Герцеговини (БіГ), Республіка Хорватія, Республіка Македонія, Сербія і Чорногорія (на рівні співдружності держав і Республіки Чорногорія), а також Косово (Сербія і Чорногорія / Сербія, Боснія і Герцеговина / Республіка Сербія не надали інформації і відповідно не включені до таблиць).

2. ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ СЕКРЕТАРІАТУ УРЯДУ

Сучасні уряди є складними структурами. Фактично, вони є сукупністю багатовимірних складних структур. Існує безліч питань, що належать до компетенції уряду, — від прав людини, економічного розвитку, охорони навколишнього природного середовища до транспорту, освіти, сільського господарства, соціальної допомоги і охорони правопорядку. Уряди мають справу з середньо- і довгостроковими періодами, індивідуальними цінностями, колективними цілями, локальними та глобальними проблемами, громадянами, групами, регіонами, національними меншинами, націями і міжнародним співтовариством. Є взаємопов'язані рівні урядів, а саме: муніципальний, місцевий, регіональний, національний і наднаціональний. У країнах Центральної і Східної Європи, Західних Балкан і колишнього Радянського Союзу уряди повинні опікуватися усіма цими проблемами за перехідних умов (в економіці та національних системах державного управління) і розв'язувати ці проблеми досить швидко, для того щоб відповідати потребам населення, яке воліє „наздогнати” Захід, а водночас розвивати і розбудовувати власну унікальну національну культуру та інститути.

Уряди також мають складну організацію, до їх складу входять багато міністерств, що включають численні департаменти і відділи, децентралізовані та окремі органи, а також агенції, комісії і міжнародні представництва. Демократичні уряди мають у своєму складі змінну складову, що змінюється періодично відповідно до виборів та зміни складу, і відносно постійну, яка обслуговує і громадян, і політичних діячів. Взаємодія між цими складовими, кожна з яких має власні мотивацію та прагнення, часто не така вже й проста. Назвати дивом те, що сучасні уряди не перетворюються на хаос, — це просто констатація очевидного факту. Сказати, що координація є надзвичайно важливим чинником для результативної роботи уряду, як і будь-якої іншої організації — майже банально.

Словник *American Heritage* так визначає термін „координація”: „упорядкування різних елементів в інтегрованій і гармонійній процес”. Кембриджський словник тлумачить термін „координувати” як „змушувати різні об'єкти працювати результативно як єдине ціле”. Більш використовуване визначення дають Бордо і Уассон (*Bordeau and Wasson*) у своїй статті про інформацію і комунікацію (*Bordeau and Wasson*, 1997). Вони визначають термін „координація” як „управління залежностями між видами діяльності і взаємними залежностями між учасниками”. Відзначимо декілька моментів, характерних для всіх визначень. По-перше, термін „координація” має позитивний стилістичний відтінок, що підтверджується використанням прикметників „гармонійний” та „результативний”. По-друге, мається на увазі, що координація не відбувається сама по собі, а потребує управління і регулювання. По-третє, „координація” загалом визначається швидше як процес, ніж як наслідок. Нарешті, координація дає

можливість складовим елементам і учасникам залишатися неоднорідними та різними, але водночас забезпечує гармонійність і результативність досягнення поставлених цілей.

Усі великі і складні організації розробляють засоби координації, найчастіше на різних рівнях. Головні офіси, наприклад, компанії „Кока-Кола” в Атланті або ООН у Нью-Йорку чи будь-якої військової організації — це вершина багаторівневої системи координації всередині підрозділів, а також між ними. Ці підрозділи можуть бути організовані на основі регіону, департаменту або інших форм групування. У будь-якій великій і складній організації „право на існування”, обґрунтування діяльності і „додана вартість” головних офісів полягає в управлінні процесом координації ухвалення рішень та виконанні контрольних функцій в організації як єдиному цілому. Головні офіси не підмінюють підрозділи, не виконують роботу замість них, і в ідеалі не займаються мікро-менеджментом підрозділів. Вони існують задля гарантування того, що кожна компанія, філія або підрозділ виконує свої функції якнайкраще, і що їхня робота спрямована на досягнення колективних цілей організації.

Аналогія з урядом очевидна. У парламентських системах, а ще більшою мірою у напівпрезидентських, вершина системи ухвалення рішень — щотижневе засідання Кабінету Міністрів під головуванням прем'єр-міністра.

У таких системах ці засідання мають на меті:

- виробити стратегічне бачення: визначити загальні цілі уряду, пріоритети, розподілити наявні ресурси між визначеними пріоритетами;
- обговорити політичні питання та проблеми комунікації, що постали перед урядом;
- від імені уряду прийняти основні рішення, гарантуючи, що всі міністри погоджуються з цим рішенням;
- прийняти узгоджені послідовні рішення, тобто рішення на виконання законодавчих актів, для реалізації яких виділені відповідні фінансові та трудові ресурси, в яких визначені і враховані інтереси різних міністерств;
- нести колективну відповідальність за роботу уряду.

Ухвалення рішень у демократичних парламентських системах (включаючи напівпрезидентські) ґрунтується на виконанні всіма членами уряду певної ролі. Міністри несуть персональну відповідальність за певний напрям державної політики (у сфері фінансів, охорони здоров'я, сільського господарства тощо). При здійсненні своїх повноважень міністри спираються на роботу відповідного міністерства. Крім того, вони регулярно збираються на засідання Кабінету Міністрів, де обговорюють пропозиції членів уряду, приймають рішення і несуть колективну відповідальність за виконання програми діяльності уряду загалом та за конкретні рішення зокрема. Для виконання своєї місії, у тому числі щодо участі в засіданнях Кабінету Міністрів, міністри отримують підтримку Секретаріату уряду.

Головний обов'язок прем'єр-міністра — забезпечення колективної роботи уряду. Цю роль він зазвичай виконує, головуючи на засіданнях Кабінету Міністрів. Він також несе відповідальність за забезпечення організованої і послідовної реалізації програми діяльності уряду. Прем'єр-міністр відповідає за представлення країни за кордоном і за управління коаліцією. Секретаріат уряду допомагає прем'єр-міністру виконувати функції глави Кабінету Міністрів. Політичний „офіс” прем'єр-міністра (секретаріат прем'єр-міністра) зазвичай також є частиною секретаріату уряду, щонайменше з адміністративної точки зору. Як правило, просторово вони розташовані близько один від одного, навіть якщо виконують досить різні функції.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зауважити, що обов'язки секретаріату уряду прямо залежать від колективних обов'язків уряду і прем'єр-міністра. Тому першочергове і виключне завдання секретаріату уряду полягає в допомозі Кабінету Міністрів та його главі координувати діяльність усіх міністерств задля ефективного і результативного виконання їх обов'язків. Отже, секретаріат уряду має виконувати роль координатора, формально не займаючи вищого рівня в ієрархії органів державної влади порівняно з міністерствами. Здатність секретаріату уряду виконувати роль координатора ґрунтується не на можливості наказувати міністерствам діяти в певний спосіб, а на розумінні всіма учасниками системи ухвалення рішень важливості координаційних завдань. Де цього бракує, секретаріат уряду потребує повноважень прем'єр-міністра для встановлення в уряді колективної дисципліни.

3. ЗАСОБИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ УЗГОДЖЕНОСТІ ПОЛІТИКИ

Останнім часом Служба державного управління ОЕСР (*PUMA*) — з вересня 2002 року Директорат з питань публічного урядування і територіального розвитку (*GOV*) — наголошує на зростаючих потребах і труднощах країн — членів ОЕСР у формуванні узгодженої політики. Причин тому є багато, і вони досить різноманітні, а саме: потреба в управлінні та максимізації ефективності використання обмежених ресурсів; швидкі та неперервні зміни, які вимагають гнучкості; глибоке взаємопроникнення сфер зовнішньої і внутрішньої політики, що потребує управління багатьма рівнями системи ухвалення рішень; „інформаційний вибух”, що багатократно збільшив кількість дійових осіб на політичній арені й призвів до фрагментації державної політики. У роботі „Розбудова узгодженості державної політики — засоби та суперечності” (*Building Policy Coherence — Tools and Tensions*)² *PUMA* наголосила на внутрішніх організаційних проблемах, які перешкоджають узгодженості державної політики, і зауважила, що

„уряди зазнають тиску щодо політики, який здебільшого виявляється у конфлікті інтересів галузевих міністерств, що змагаються один з одним за отримання фінансових ресурсів, тоді як міністерство, яке відповідає за бюджет, зазвичай намагається управляти видатками. Деякі країни навмисно підтримують певний рівень конкуренції між галузевими міністерствами, для того щоб створити певні творчі протиріччя і підвищити конкурентоспроможність рекомендацій щодо політики. У всіх країнах важливі компромісні рішення щодо конфліктуючих інтересів повинні прийматися на найвищому рівні”.

У вищезгаданій публікації *PUMA* йдеться також про те, що сьогодні можна відзначити краще розуміння того факту, що неузгоджена політика несе високі ризики дублювання, неефективного витрачання коштів, низького рівня якості послуг, труднощів у досягненні цілей і, в кінцевому рахунку, зниження здатності управляти. Однак також зроблено застереження, що хоча є досить серйозні передумови для підвищення ступеня узгодженості державної політики, є також підстави бути обережним, надто зважаючи на практичні обмеження підвищення узгодженості політики. Крім того, важливо гарантувати, що зусилля, спрямовані на підвищення узгодженості державної політики, не призведуть до посилення контролю з подальшою втратою гнучкості та творчого потенціалу в системі ухвалення рішень.

Вивчення досвіду країн — членів ОЕСР дало підстави *GOV* визначити вісім основних засобів формування державної політики. Зауваживши, що „най-

² Building Policy Coherence — Tools and Tensions, Public Management Occasional Paper, PUMA, OECD, 1996.

важливіший засіб узгодження політики — інформоване ухвалення рішень”, Директорат з питань публічного урядування склав нижченаведений перелік з пересторогою, що зазначені засоби треба адаптувати до кожної національної системи з певною обережністю і увагою до деталей:

- відданість політичних лідерів — необхідна умова і механізм узгодженості політики;
- визначення стратегічних рамок державної політики допомагає забезпечити узгодженість різних напрямів державної політики з цілями і пріоритетами уряду;
- особи, які ухвалюють рішення, потребують рекомендацій, які ґрунтувалися б на чіткому формулюванні проблеми і глибокому її аналізі, з детальним визначенням можливих неузгодженостей;
- наявність у центральних органів можливостей щодо нагляду і координації є важливою для забезпечення горизонтальної узгодженості політики;
- використання механізмів прогнозування, виявлення і розв’язання конфліктів інтересів на ранніх стадіях допомагає ідентифікувати та усунути суперечності;
- процес ухвалення рішень має бути організований так, щоб можна було ефективно досягти компромісу між пріоритетами політики та бюджетними вимогами;
- процедури реалізації і механізми моніторингу мають бути розроблені в такий спосіб, щоб забезпечити можливість коригування політики з урахуванням прогресу суспільства, нової інформації та обставин, що змінюються;
- адміністративна культура, сприяючи співпраці між підрозділами та систематичному діалогу між різними спільнотами, підвищує узгодженість політики.

Головні дійові особи, які повинні застосовувати ці механізми, — політичні лідери, міністерства, секретаріати уряду і прем’єр-міністра.

За останні дванадцять років дослідження, виконане програмою *Sigma* стосовно секретаріатів уряду у країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан, показало дуже подібні висновки щодо необхідності зміцнення системи політики і відповідно підвищення ролі секретаріату уряду. З 1997 року *Sigma* готує детальні огляди секретаріатів уряду семи країн цього регіону. З 1999 року на замовлення Європейської Комісії *Sigma* також здійснює оцінку роботи системи політики в усіх країнах Центральної і Східної Європи за єдиними базисними показниками. Один з головних висновків усіх цих аналізів: результативне використання механізмів сприяння формуванню узгодженої державної політики потребує наявності взаємозалежних можливостей галузевих міністерств та секретаріату уряду.

Результативне використання цих інструментів у галузевих міністерствах, у свою чергу, потребує наявності процедур і ресурсів для вироблення політики

та законодавчих пропозицій високої якості. Процедури мають передбачати проведення консультацій між міністерствами і зацікавленими сторонами, а міністерства повинні мати можливість розробляти пропозиції щодо законодавства на основі достовірного аналізу, що ґрунтується на попередніх оцінках (*ex ante*) регуляторних впливів та періодичній оцінці результатів (*ex post*).

Секретаріат уряду відіграє ключову роль у конкретизації, просуванні та використанні цих інструментів з метою підвищення рівня узгодженості політики. Секретаріат уряду відповідає за встановлення, уточнення і дотримання процедур підготовки та передачі матеріалів до Кабінету Міністрів. Він має забезпечити координацію політик, проаналізувати їх і надати відповідні рекомендації з метою спрощення та забезпечення інформаційного потоку високої якості в роботі урядових комітетів, а також усунути конфлікти (особливо це стосується технічних конфліктів інтересів) до того, як питання буде внесено на розгляд Кабінету Міністрів.

Функції і діяльність секретаріатів уряду в країнах — членах ОЕСР, країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан розглядаються у рамках порівняльного аналізу в наступній частині.

4. ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ СЕКРЕТАРІАТУ УРЯДУ: ВІСІМ АСПЕКТІВ КООРДИНАЦІЇ

Корисно було б розглянути всі функції секретаріату уряду в контексті їх зв'язку з координацією. Загалом, секретаріат уряду дуже рідко несе пряму відповідальність за якийсь один чітко визначений напрям державної політики (хоча є певні винятки). Натомість секретаріат уряду виконує роль координатора, яка насамперед передбачає (знову цитуємо Кембриджський словник) „змусити різні об'єкти працювати результативно як єдине ціле”. У цьому розділі ми розглянемо функції секретаріату уряду, які є спільними для всіх країн, відповідно до восьми аспектів координації. Секретаріат уряду деякі свої обов'язки часто виконує спільно з секретаріатом прем'єр-міністра, але постійне уточнення різниці між цими органами може занадто ускладнити виклад матеріалу, тому коли ми будемо говорити про секретаріат уряд, ми маємо на увазі також і секретаріат прем'єр-міністра.

Отже, вісім аспектів координації:

- координація підготовки засідань уряду;
- координація відповідності нормативно-правовій базі;
- координація підготовки державних програм, визначення пріоритетів та відображення їх у бюджеті;
- координація пропозицій, що подаються до Кабінету Міністрів, щодо напрямів державної політики;
- координація комунікаційних заходів;
- координація моніторингу діяльності уряду;
- координація зв'язків з іншими інститутами державної влади (президентом, парламентом);
- координація специфічних горизонтальних стратегічних пріоритетів.

4.1. Координація підготовки засідань уряду

Найпоширеніший спосіб, у який секретаріат уряду може сприяти координації — управління логістикою підготовки засідань уряду. Цю функцію виконують усі секретаріати уряду в країнах — членах ОЕСР, країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан. За своєю суттю ця функція є технічною, але вона засаднича для забезпечення успішної роботи Кабінету Міністрів, оскільки за рахунок встановлення певних правил і контролю за їх виконанням належить до сфери управління процесом ухвалення рішень. Процес координації політики розглядається як створення умов, зокрема стандартних процедур в рамках державного апарату, виконуючи які, можна координувати різні напрями політики і всередині певного напрямку, і у взаємозв'язку напрямів. Як буде проілюстро-

вано нижче, процедурної координації недостатньо для забезпечення високої результативності засідань Кабінету Міністрів, але вона є абсолютно необхідною умовою для високоякісного процесу ухвалення рішень. Процедурна координація має додаткову перевагу: її процес достатньо легко можна вдосконалити за рахунок методик, які не викликають дискусій і нескладні в застосуванні.

За одним чи кількома винятками, всі досліджені нами секретаріати уряду проводять регулярні щотижневі засідання, здебільшого сфокусовані на питаннях, підготовлених і поданих до секретаріату уряду міністерствами для аналізу та внесення на розгляд Кабінету Міністрів.

Логістична підтримка секретаріату уряду полягає у виконанні робіт, огляд яких подано нижче.

4.1.1. Часові обмеження подання і поширення матеріалів засідання

Якщо матеріали надходять несвоєчасно, то міністри, скоріш за все, не зможуть їх вивчити і отримати відповідні консультації від своїх працівників до початку засідання Кабінету Міністрів. Тому переважна більшість країн визначила серед основних обов'язків секретаріатів уряду контроль за дотриманням визначених термінів. Наприклад, в Австрії матеріали поширюються не пізніше ніж за п'ять днів до засідання, щоб забезпечити можливість проведення попередніх консультацій (скажімо, з коаліцією). У Бельгії вимагається, щоб у понеділок секретаріату уряду були надані матеріали до засідання, яке проводиться щоп'ятниці. В Ірландії матеріали передаються за три дні до засідання. В Болгарії, Чехії, Естонії матеріали повинні поширюватися щонайменше за сім днів до засідання. Загалом, для поширення матеріалів у більшості країн встановлюється термін від трьох до семи днів до дня засідання.

У більшості країн порядок денний кожного засідання Кабінету Міністрів готується генеральним секретарем і затверджується прем'єр-міністром. Звичай встановлюються певні правила, які визначають останній строк (дату), коли матеріали повинні надійти до секретаріату уряду для включення їх до порядку денного конкретного засідання. Правилами передбачено також певний час, необхідний секретаріату уряду для ретельного вивчення матеріалів, проведення у разі потреби нарад („фільтруючих” урядових комітетів, щотижневих зустрічей державних секретарів тощо). Наприклад, у Македонії матеріали для засідання уряду мають надійти до секретаріату за п'ятнадцять днів, якщо вони стосуються конституційних законів або надзвичайних питань, і за вісім днів — у решті випадків.

Таблиця 1. Підготовка засідань уряду

Країни – члени ОЕСР	Термін, у який міністерства подають секретаріату уряду питання для обговорення на засіданні Кабінету Міністрів (кількість днів до засідання)	Термін надання матеріалів міністерствам (кількість днів до дати засідання Кабінету Міністрів)
Австралія	5 днів	5 днів
Австрія	5 днів	5 днів
Ірландія	3 дні	3 дні
Ісландія	Немає часових обмежень	Немає часових обмежень
Іспанія	4 дні	4 дні
Нідерланди	7 днів	7 днів
Німеччина	14 днів	7 днів
Норвегія	2 дні	2 дні
Франція	5 днів	3 дні
Швеція	1 день	Немає часових обмежень
Країни Центральної і Східної Європи		
Болгарія	10 днів	7 днів
Естонія	14 днів	7 днів
Латвія	2 дні	4 дні
Литва	20-28 днів	3 дні
Польща	5 днів	5 днів
Чехія	7 днів	7 днів
Словаччина	Немає часових обмежень	Немає часових обмежень
Словенія	4 дні	4 дні
Угорщина	4 дні	Немає часових обмежень
Країни Західних Балкан		
Албанія	Немає часових обмежень	2 дні
Боснія і Герцеговина (федеральний рівень)	Немає часових обмежень	3 дні
Македонія	15 днів	15 днів
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	5 днів	Як тільки надійдуть
Сербія і Чорногорія (Косово)	5 днів	5 днів
Сербія і Чорногорія (Чорногорія)	9 днів	7 днів
Федерація БіГ	Від 7 до 2 днів	2 дні
Хорватія	Немає чітких часових обмежень, проте існує регулярна процедура попередньої оцінки	7 днів

У багатьох країнах використовують урядові комітети або комісії для обговорення питань і розв'язання конфліктів ще до того, як вони будуть внесені на розгляд Кабінету Міністрів. У таких випадках матеріали повинні надійти вчасно, щоб спочатку направити їх до відповідних комітетів і зарезервувати час для внесення на розгляд уряду, надання кожному члену Кабінету Міністрів. У Канаді документи мають надійти за п'ять днів до засідання відповідного комітету, щоб кожен з членів комітету отримав їх не пізніше ніж за три дні до засідання. Після обговорення в комітетах матеріали направляються на розгляд на засіданні Кабінету Міністрів, але також потрібно передбачити час на їх тиражування та поширення.

У низці країн Центральної і Східної Європи, а також Західних Балкан, таких як Румунія, Чехія, Словаччина, Боснія і Герцеговина існує проблема з тим, що багато питань вносяться безпосередньо на засідання Кабінету Міністрів, в останню хвилину. Практика включення питань до розгляду в останню хвилину існує в багатьох системах, але стає істотною проблемою тоді, коли такі питання формують більшу частину порядку денного, і коли серед них є нагальні проблеми політики, які потребують ретельного розгляду. Секретаріат уряду повинен розробити методи контролю цієї тенденції, щоб запобігати (або хоча б мінімізувати) таким ситуаціям, коли важливі рішення ухвалюються без достатнього розгляду. Наприклад, у Португалії діє правило, згідно з яким на засіданні Кабінету Міністрів тільки прем'єр-міністр може виносити на розгляд питання, не включені до порядку денного. У багатьох інших країнах прийнято правило, відповідно до якого міністри можуть включати до порядку денного питання в останній момент лише з дозволу прем'єр-міністра.

Головна проблема полягає в тому, чи „дозволено” міністрам, і до якої міри, приносити матеріали безпосередньо на засідання уряду і в такий спосіб ігнорувати часові обмеження. Коли таке трапляється, пропозиції щодо політики оминають додаткову процедуру розв'язання конфліктів до засідання Кабінету Міністрів, наприклад, шляхом розгляду в урядових комітетах і на щотижневих нарадах державних секретарів (у країнах, де вони існують), а також попередній розгляд у секретаріаті уряду (див. нижче). Більшість систем допускає певні винятки, але в ідеалі такі винятки мають бути нечастими і регулюватися процедурно. Наприклад, такі ситуації можуть бути допустимими лише у виключно важливих випадках або з дозволу прем'єр-міністра чи генерального секретаря. У кінцевому підсумку, єдина особа, яка може контролювати тенденцію включення до порядку денного неповністю підготованих питань, — прем'єр-міністр. Останніми роками у звітах *Sigma* зазначається, що Болгарія є гарним взірцем того, як прем'єр-міністр використав свої повноваження, щоб дуже результативно контролювати практику внесення питань в останній момент.

Таблиця 2. Дотримання правил

Країни — члени ОЕСР	Чи загалом дотримуються визначені терміни подання документів?	Чи вносять міністерства незаплановані питання безпосередньо на засіданні Кабінету Міністрів?
Австралія	Так	Рідко
Австрія	3 багатьма винятками	Рідко
Ірландія	Так	Часто
Ісландія	3 багатьма винятками	Рідко
Іспанія	Так	Рідко
Нідерланди	Так	Рідко
Німеччина	Так	Ні
Норвегія	Так	Рідко
Франція	3 багатьма винятками	Ні
Швеція	3 багатьма винятками	Рідко
Країни Центральної і Східної Європи		
Болгарія	Так	Ні
Естонія	3 багатьма винятками	Рідко
Латвія	3 багатьма винятками	Рідко
Литва	3 багатьма винятками	Рідко
Польща	Так	Рідко
Чехія	3 багатьма винятками	Часто
Словаччина	3 багатьма винятками	Часто
Словенія	Так	Рідко
Угорщина	Так	Рідко
Країни Західних Балкан		
Албанія	Так	Рідко
Боснія і Герцеговина (державний рівень)	Ні	Часто
Боснія і Герцеговина (федеральний рівень)	3 багатьма винятками	Рідко
Македонія	3 багатьма винятками	Часто
Сербія і Чорногорія (Косово)	3 багатьма винятками	Рідко
Сербія і Чорногорія (Федерація)	Так	Рідко
Сербія і Чорногорія (Чорногорія)	Так	Рідко
Хорватія	Так	Рідко

Результати опитування, наведені в табл. 1 і 2, дають підстави зробити припущення, що невиконання встановлених термінів є досить поширеною практикою, однак внесення питань на розгляд Кабінету Міністрів в останній момент без попереднього розгляду не часто допускається. У минулому *Sigma* не раз зауважувала, що така практика є досить поширеною в країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан, і критикувала її. Представлені результати дають можливість зробити припущення, що відбулися певні позитивні зрушення, і секретаріати урядів країн цього регіону здатні контролювати процес підготовки засідань Кабінету Міністрів. Звичайно, не можна відкидати ймовірність того, що звіти про ситуацію у власній країні можуть бути дещо перебільшені.

4.1.2. Порядок денний засідань Кабінету Міністрів

Звичайно, важко планувати порядок денний засідань Кабінету Міністрів завчасно. У більшості країн питання, внесені до порядку денного, майже повністю залежать від пропозицій, які надходять до визначеної дати. Ірландія може слугувати типовим прикладом такого підходу: „Порядок денний готує секретар уряду у вигляді переліку всіх доповідних записок, поданих міністрами”. В інших країнах робляться спроби планування наперед. Наприклад, в Естонії, Латвії, Сербії і Чорногорії (Косово) на щотижневих зустрічах державних секретарів формується порядок денний засідання Кабінету Міністрів на поточний, а також на наступний тиждень.

У Франції розроблено більш деталізований механізм, який дозволяє реалізувати довгострокове планування. Порядок денний розробляється на основі програми роботи уряду, яку раз на півроку формують секретаріат уряду і секретаріат прем'єр-міністра. Проект порядку денного на наступні вісім засідань Кабінету Міністрів складають уранці в п'ятницю, що передує засіданню, на двох нарадах, які слідують одна за одною. Перша з них відбувається в секретаріаті уряду, а друга — спільна нарада секретаріату уряду та секретаріату прем'єр-міністра.

Структуру порядку денного засідань Кабінету Міністрів також можна використовувати для впорядкування самих засідань з метою відведення більше часу на обговорення важливих і спірних питань. Наприклад, у Франції порядок денний складається з трьох частин: перша частина включає пропозиції, що не викликають сумнівів, оскільки все визначено; друга частина містить призначення, які не потребують обговорення; а в третій частині зосереджені ті питання і проблеми політики, що потребують обговорення та уточнення позиції. Зрозуміло, що саме третя частина перебуває в центрі уваги на кожному засіданні. У Нідерландах та Німеччині порядок денний складається з двох частин, залежно від того, чи потребує те або інше питання обговорення.

У Румунії перша частина порядку денного щотижневих засідань уряду присвячена обговоренню стратегічних проблем. Тільки після обговорення таких питань учасники засідання переходять до ухвалення правових документів і обговорення інших питань, внесених до порядку денного, які потребують

формального рішення. Рішення щодо внесення питань до першої частини порядку денного приймає прем'єр-міністр на основі пропозицій, що надійшли від міністрів, які зазвичай готують документи для обговорення з цих питань. Нещодавно Республіка Македонія, за прикладом Франції, також почала використовувати порядок денний, що складається з трьох частин. Міністри повідомляють, що це поліпшило процес проведення засідань та підвищило їх результативність. Розділення порядку денного на дві частини може допомогти міністрам зосередити увагу на складних проблемах. Особливо це необхідно у тих випадках, коли порядок денний надто широкий і до нього додається багато відповідних матеріалів.

4.1.3. Перевірка правильності оформлення матеріалів з метою гарантування повноти поданих документів і дотримання процедур консультування

Більшість країн формалізували і деталізували процедури, відповідно до яких врегульована підготовка документів для Кабінету Міністрів, включаючи вимоги до аналізу та обґрунтування. Зазвичай, правилами також визначаються етапи, виконання яких забезпечує консультування щодо проблеми, яка виноситься на обговорення, з іншими зацікавленими міністерствами, а інколи і з певними зовнішніми *групами*, до моменту подання документів до секретаріату уряду з метою включення цієї проблеми до порядку денного. Найважливішими складовими узгодженої політики є якість і глибина консультацій між міністерствами та іншими установами. До консультацій мають залучатися всі зацікавлені сторони, а самі консультації повинні проводитись якомога раніше у процесі підготовки та надавати тим, з ким проводяться консультації, достатньо часу для розгляду проблеми і відповіді на поставлені запитання. Консультації мають бути відкритими і неформальними. Якщо вони проведені належним чином, то ймовірність того, що суперечності і нелогічні частини законопроектів можна буде усунути до того, як питання буде винесено на засідання Кабінету Міністрів, є дуже високою. Проведення консультацій належить до відповідальності міністерств, а секретаріат уряду повинен перевіряти, що консультації проведені з усіма зацікавленими сторонами, і всі їхні думки уважно вислухані.

Оскільки зазвичай процедури визначені певними правилами, секретаріат уряду повинен щонайменше перевірити їх дотримання. Однак це не завжди просто. Наприклад, у багатьох випадках за правилами відповідні консультації завжди потрібно проводити з окремими міністерствами (наприклад, з міністерством фінансів та/або з міністерством юстиції), або треба проводити консультації з секретаріатом з питань законодавства щодо всіх нормативно-правових актів. Окрім того, у правилах часто зазначають, що „треба також проводити консультації з усіма іншими зацікавленими міністерствами”. Прикладом такого підходу може слугувати Австралія, де у Збірнику урядових інструкцій передбачено, що „міністри і посадові особи міністерств, які зацікавлені в тій чи

іншій пропозиції, мають достатні можливості зробити свій внесок у його розроблення та врегулювати суперечливі питання до внесення цієї пропозиції до секретаріату уряду. Пропозиція повинна отримати координаційні коментарі від усіх зацікавлених міністерств”. Чи завжди міністерства можуть правильно визначити, з ким потрібно проводити консультації? Як міністерство, що висуває пропозиції, буде реагувати на отримані зауваження? Чи серйозно сприймає міністерство подані коментарі? Або у випадках, коли ті чи інші зауваження не були враховані, чи робиться це з відповідним обґрунтуванням? Секретаріат уряду, оскільки сфера його відповідальності передбачає забезпечення процесу інформованого прийняття управлінських рішень, повинен мати відповідні повноваження, щоб перевіряти всі ці аспекти підготовки пропозицій та консультацій з міністерствами. Тому корисно передбачити участь секретаріату уряду на ранніх стадіях процесу підготовки пропозицій і отримання ним об’єктивних документів щодо процесу консультування.

Секретаріат уряду — це орган, який контролює дотримання правил щодо складання пакета матеріалів (досьє). Наприклад, він перевіряє, чи поставлені всі необхідні підписи, чи надані всі необхідні пояснювальні записки та акти вторинного законодавства разом із первинним (якщо це передбачено правилами). Головне питання полягає ось у чому: якщо пакет документів неповний, відсутні основні його компоненти, не проведено консультацій із зацікавленими міністерствами тощо, чи може секретаріат уряду повернути такі матеріали міністерству і відмовити у включенні неналежно підготовленого питання до порядку денного, допоки всі правила підготовки не будуть дотримані?

Таблиця 3. Підстави для повернення матеріалів міністерству на доопрацювання

Країни — члени ОЕСР	Секретаріат уряду може повернути матеріали міністерству на підставі неналежної підготовки	Секретаріат уряду може повернути матеріали міністерству на підставі невідповідності політиці
Австралія	Так	Так
Австрія	Так	Так
Ірландія	Так	Так
Ісландія	Не має повноважень щодо повернення матеріалів	Не має повноважень щодо повернення матеріалів
Іспанія	Так	Так
Нідерланди	Не має повноважень щодо повернення матеріалів	Не має повноважень щодо повернення матеріалів
Німеччина	Так	Так
Норвегія	Так	Ні

Франція	Так	Деякі (вирішується секретаріатом уряду в інший спосіб)
Швеція	Так	Так
Країни Центральної і Східної Європи	Секретаріат уряду може повернути матеріали міністерству на підставі неналежної підготовки	Секретаріат уряду може повернути матеріали міністерству на підставі невідповідності політиці
Болгарія	Так	Ні
Естонія	Так	Ні
Латвія	Так	Так
Польща	Так	Так
Чехія	Так	Так
Словаччина	Так	Ні
Словенія	Так	Так
Угорщина	Так	Так
Країни Західних Балкан		
Албанія	Так	Так
Боснія і Герцеговина (державний рівень)	Так	Ні
Боснія і Герцеговина (федеральний рівень)	Так	Ні
Македонія	Так	Ні
Сербія і Чорногорія (Косово)	Так	Ні
Сербія і Чорногорія (Федерація)	Так	Ні (але планується внести зміни в рамках проведення реформи)
Сербія і Чорногорія (Чорногорія)	Так	Так
Хорватія	Так	Ні

Майже в усіх країни Західних Балкан правила дозволяють секретаріату уряду повертати пакети матеріалів тільки за технічними, формальними ознаками. Наприклад, якщо відсутні необхідні документи або підписи. На жаль, здебільшого ці правила не стосуються правильності / коректності проведення консультацій. Наприклад, у переважній кількості цих країн правилами визначено, що пропозиції міністерств повинні включати документ, що вказує на те, з якими зацікавленими сторонами проводилися консультації і які їх результати. Секретаріат уряду має право повернути пакет матеріалів у міністерство щодо тієї чи іншої пропозиції, якщо такий документ відсутній. Однак секретаріат уряду не має права визначати, чи консультації проводилися з усіма необхідними міністерствами / зацікавленими сторонами, чи є їх перелік вичерпним, і повертати

пакет матеріалів щодо відповідної пропозиції, якщо він вважає, що ця норма не дотримана в процесі підготовки пропозиції. У більшості випадків, навіть тоді, коли секретаріат уряду має формальне право повертати досьє, у нього може не бути повноважень і можливостей реалізувати це право на практиці. У минулому в оцінках *Sigma* зазначалося, що в країнах Центральної і Східної Європи спостерігається аналогічна ситуація. Однак результати анкетування показали, що в п'яти з десяти країн Центральної і Східної Європи секретаріат уряду має повноваження враховувати аспекти щодо відповідності політиці та повертати пакети матеріалів у міністерства на доопрацювання, якщо вважає їх зміст невідповідним.

Врешті-решт, якщо міністр хоче „проштовхнути” свої пропозиції, він у більшості випадків звернеться безпосередньо до прем'єр-міністра з проханням включити те чи інше питання до порядку денного в останній момент. Тому секретаріат уряду потребує підтримки прем'єр-міністра у випадках, коли пакети матеріалів відправляються у міністерства на доопрацювання, або він ризикує втратити надзвичайно важливий інструмент збереження цілісності системи прийняття управлінських рішень.

4.2. Координація відповідності нормативно-правовій базі

З підготовкою засідань Кабінету Міністрів тісно пов'язана координація відповідності нормативно-правових актів. У континентальній Європі, особливо в країнах Центральної і Східної Європи та Західний Балкан, Кабінет Міністрів відіграє вирішальну роль у процесі законотворення. Всі нормативно-правові документи, які надходять до уряду для прийняття управлінських рішень, повинні бути ретельно розглянуті, щоб гарантувати їх відповідність юридичним вимогам кожної конкретної країни. Ці вимоги традиційно включають такі три аспекти: відповідність Конституції, відповідність іншим законам і нормативно-правовим актам, а також відповідність вимогам юридико-технічного оформлення проектів нормативно-правових актів. Для тих країн, які прагнуть вступити в Європейський Союз, передбачено і четверту вимогу — відповідність *acquis communautaire*.

Більшість секретаріатів уряду країн Центральної і Східної Європи та Західних Балкан приділяє неабияку увагу розгляду проектів нормативно-правових документів, що характерно тільки для деяких країн — членів ОЕСР. Секретаріати уряду країн — членів ОЕСР дуже рідко вважають таку діяльність однією зі своїх основних функцій. Наприклад, із двадцяти п'яти країн — членів ОЕСР, які в 1996 році надали PUMA відомості про свої центральні уряди, тільки одна чи дві вказали розгляд проектів нормативно-правових документів серед функцій секретаріату уряду. Нещодавно проведене анкетування показало дещо іншу картину, але характер відповідей дає підстави зробити припущення, що це питання, напевно, було неправильно інтерпретовано і потребує подальших досліджень. Що стосується відомостей про уряди країн Центральної і Східної Єв-

ропи, підготовлених *Sigma*, то всі країни вказали розгляд проектів нормативно-правових документів як одну з функцій секретаріату уряду. З іншого боку, в країнах колишньої Югославії прийнято мати окрему незалежну раду з питань законодавства, яка відповідає за розгляд законопроектів. У багатьох країнах — членах ОЕСР, країнах Центральної і Східної Європи секретаріат уряду — не єдиний орган, який аналізує проекти нормативно-правових актів на предмет їх правової відповідності. Наприклад, у Словаччині і Чехії юридичну експертизу здійснюють Секретаріат уряду і Рада з питань законодавства, а в Естонії — Секретаріат уряду спільно з Міністерством юстиції.

Як правило, ця функція не створює проблем і нормально виконується у більшості країн Центральної і Східної Європи та Західних Балкан секретаріатом уряду або незалежною радою. Вона рідко є предметом пропозицій щодо реформування в оцінках *Sigma*. Менше з тим, саме з цією функцією пов'язана низка проблем, які заслуговують на увагу. Найважливіша з них, з точки зору узгодженості державної політики, полягає у тому, що підвищена увага до перевірки правової відповідності в країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан здебільшого підмінює увагу до суті політики, що реалізується тими або іншими проектами нормативно-правових актів. Ця проблема виявляється не тільки у вузько спрямованому інтересі секретаріату уряду до технічних нормативно-правових аспектів, а дається взнаки і на стадіях підготовки пропозицій та в процесі проведення консультацій з міністерствами. Наприклад, для міністерств країн Центральної і Східної Європи та Західних Балкан досить характерною є практика розроблення проекту нормативно-правового акта до того, як визначені та розглянуті питання політики та наслідків її реалізації. Між-міністерські консультації та погодження, як правило, відбуваються вже після того, як проект нормативно-правового акта повністю розроблено. У результаті ці консультації здебільшого є формальністю і неявно створюють тиск на тих, з ким вони проводяться, щоб зауваження і коментарі стосувалися техніки та форми викладення, а не фундаментальних проблем вибору політики і співвідношення недоліків та переваг. Власне, з цих причин деякі з наймасштабніших спроб реформування (наприклад, у Латвії, Литві та Македонії) сфокусовані на посиленні ролі секретаріату уряду в аналізі та координації політики.

4.3. Координація підготовки державних програм, визначення пріоритетів та відображення їх у бюджеті

Планування — і стратегічне, і складення планів роботи на рік, а також управління динамічними взаємозв'язками між цими двома видами планування — це функції, що є квінтесенцією діяльності уряду і прем'єр-міністра. Як відзначається в матеріалах PUMA, визначення стратегічних рамок є головним інструментом у досягненні узгодженості державної політики. За умов парла-

ментської демократії визначення стратегічних цілей уряду є політичною відповідальністю, що часто відображається в офіційних заявах уряду в парламенті. З іншого боку, підготовка планів, аналіз, проведення якого є необхідним для складання планів, і заходи з їх реалізації є завданнями органів виконавчої влади. У той час, як міністерства генерують нові ідеї та аналізують інформацію щодо сфер своєї діяльності, секретаріат уряду відповідає за координацію збору матеріалів і допомогу уряду у визначенні пріоритетів серед потреб, які конкурують за отримання бюджетних та інших ресурсів.

4.3.1. Стратегічне планування

Загалом у стратегічному плануванні роль секретаріату уряду полягає у забезпеченні:

- розгляду урядом його стратегічних пріоритетів з урахуванням широкої оцінки загальної економічної, політичної та соціальної ситуації в країні;
- відповідності стратегічних пріоритетів іншим стратегічним документам уряду, наприклад, пов'язаним із вступом країни до Європейського Союзу, економічною та фінансовою стратегією, основними напрямками державної політики, стратегією здійснення реформ;
- врахування і відображення стратегічних пріоритетів у бюджеті;
- регулярного подання прем'єр-міністру коротких звітів про останні події, що впливають на стратегічні пріоритети й річний план роботи, і про можливі шляхи реагування та в разі потреби — коригування політики.

У більшості країн — членів ОЕСР за стратегічне планування відповідає секретаріат уряду. Наприклад, в Австрії однією з функцій Секретаріату уряду є „формулювання політики центрального уряду, зокрема загальні напрями економічної політики”. У Канаді Секретаріат уряду „пропонує допомогу Прем'єр-міністру щодо стратегічного підходу до урядової діяльності, а також у плануванні та визначенні пріоритетів”. У Швейцарії кожні чотири роки Секретаріат уряду „готує програму уряду для наступної парламентської каденції у співпраці з міністерствами. Програма на наступну каденцію окреслює основні проблеми та в декларативній формі пропонує Кабінету Міністрів конкретні шляхи їх розв'язання”.

З іншого боку, в країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан секретаріат уряду рідко виконує функції координації та розроблення стратегічних планів. Останнім часом зроблені певні кроки в бік посилення функцій стратегічного планування у деяких країнах, наприклад у Литві, Латвії, Польщі, Македонії. Нещодавно в рамках всебічної реформи секретаріату уряду Уряд Македонії ухвалив рішення про створення в секретаріаті відділу стратегічного планування, тепер робляться кроки в напрямі налагодження всеохоплюючого процесу планування, який пов'яже бюджетні і стратегічні пріоритети. Схожі нововведення запроваджуються в Литві та Латвії.

Таблиця 4. Спроможність уряду щодо стратегічного планування і складання робочих планів

Країни – члени ОЕСР	Спроможність до стратегічного планування	Спроможність до складання робочих планів
Австралія	Секретаріат Прем'єр-міністра	Секретаріат уряду
Австрія	Немає	Немає
Ірландія	Секретаріат Прем'єр-міністра	Секретаріат уряду
Ісландія	Немає	Секретаріат Прем'єр-міністра
Іспанія	Секретаріат Прем'єр-міністра	Секретаріат Прем'єр-міністра і Секретаріат уряду
Нідерланди	Немає (незабаром буде створено)	Немає
Німеччина	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Франція	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Швеція	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Країни Центральної і Східної Європи		
Болгарія	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Естонія	Немає	Секретаріат уряду
Латвія	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Литва	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Польща	Окремий орган, безпосередньо підпорядкований Прем'єр-міністру	Секретаріат уряду
Чехія	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Словаччина	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Словенія	Немає	Секретаріат уряду
Угорщина	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Країни Західних Балкан		
Албанія	Секретаріат уряду	Немає
Боснія і Герцеговина (державний рівень)	Немає	Секретаріат уряду
Боснія і Герцеговина (федеральний рівень)	Немає	Секретаріат уряду
Македонія	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Сербія і Чорногорія (Косово)	Немає	Немає
Сербія і Чорногорія (Федерація)	Немає	Секретаріат уряду
Сербія і Чорногорія (Чорногорія)	Немає	Секретаріат уряду
Хорватія	Секретаріат уряду	Немає

Як показано в табл. 4, сім із дев'яти країн Центральної і Східної Європи, що заповнили анкети, мають певну спроможність до стратегічного планування. У Румунії, яка не брала участі в опитуванні, такої спроможності немає. Інформація, що її збрала *Sigma* останніми роками, коли поводилося оцінювання координації політики (2000 рік), дає можливість зробити припущення, що в більшості країн Центральної і Східної Європи спроможність до стратегічного планування в секретаріатах уряду, як і раніше, є недостатньою.

4.3.2. Складання планів роботи на рік

Більшість урядів використовує одну чи більше форм складання планів роботи, переважно на річній основі. Програми можуть бути зосереджені на всіх запланованих міністерствами для Кабінету Міністрів питаннях або на декількох проблемах, наприклад, на плані законотворчої діяльності. Проте майже в усіх випадках підготовка таких планів перебуває у сфері відповідальності секретаріату уряду, і табл. 4 наочно показує, що майже всі країни мають спроможність до складання планів роботи на рік.

Основна проблема у складанні робочих планів на рік полягає у визначенні, чи є цей процес „знизу — догори”, тобто таким, коли секретаріат уряду тільки зводить в єдине ціле пропозиції, що надійшли від міністерств, чи все-таки секретаріат уряду має повноваження та ресурси для того, щоб робити власну оцінку при складанні плану, де за основу беруться попередні дані. Мається на увазі можливість секретаріату уряду оцінювати, чи відповідають плани, подані міністерствами, пріоритетам уряду, та відповідно вимагати від міністерств додаткові матеріали, якщо виявиться, що питання, необхідні для наближення до стратегічних цілей, не були включені. З іншого боку, секретаріат уряду може повідомити міністерству про те, що включено надто велику кількість питань, і стосовно деяких з них уряд або парламент можуть не встигнути ухвалити відповідні рішення. Таким чином, підготовка робочого плану перетворюється на інтерактивну роботу міністерств, які сприяють просуванню пріоритетів у відповідних секторах, а секретаріат уряду відповідає за розгляд проблем, які зачіпають різні сектори, і питання уряду в цілому. Немає потреби довго зупинятись на тому, що остаточне рішення щодо плану роботи на рік, включаючи розв'язання конфліктів, залишається виключно у сфері відповідальності Кабінету Міністрів.

4.4. Координація пропозицій, що подаються Кабінету Міністрів, щодо напрямів державної політики

Загалом у системі вироблення державної політики і розроблення нормативно-правових актів перед кожним міністром стоять такі завдання:

- формулювання проблеми, що потребує державного втручання;
- ініціація розробки варіантів розв'язання проблеми;

- проведення консультацій із зацікавленими міністерствами та зовнішніми зацікавленими сторонами;
- аналіз наслідків пропонованого варіанта розв'язання проблеми;
- внесення пропонованого варіанта (чи варіантів) для прийняття колегіального рішення на засіданні Кабінету Міністрів.

Виконувати ці завдання міністру допомагає відповідне міністерство. У разі необхідності розв'язання складних проблем міністр може звертатися за допомогою до зовнішніх експертів або спеціальних робочих груп (включаючи міжвідомчі робочі групи). Стимулом для початку роботи над проблемами у проведенні державної політики може бути визначення пріоритетів урядом, аналіз, здійснений самим міністерством, міжнародні обставини або зовнішній тиск з боку підприємств, лобістських груп чи громадськості. Незважаючи на початкову мотивацію, перші кроки належать міністру, якого підтримує його міністерство.

З іншого боку, оскільки уряд несе колективну відповідальність за рішення щодо політики, потрібно переконати Кабінет Міністрів, що пропозиції, які надійшли від конкретних міністрів, підготовлені згідно зі встановленою процедурою, відповідають планам уряду, розпорядку його роботи і пріоритетам та не суперечать іншим ухваленим рішенням. У цьому, власне, й полягає координація політики. Цілком природно, що виконання цієї функції покладено на секретаріат уряду як центральний орган, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів.

Координація політики — основна функція секретаріату уряду, що сприяє колективній відповідальності уряду за розроблення і реалізацію узгодженої політики. Більш точно: секретаріат уряду має бути спроможний забезпечити, аби пропозиції, які надходять до уряду та урядових комітетів, були послідовними, узгодженими і добре скоординованими.

Це й визначає зміст діяльності секретаріату уряду, а саме забезпечення:

- всебічного розгляду проблем однієї галузі та міжгалузевих проблем політики;
- дотримання високих стандартів аналізу і підготовки аналітичних матеріалів (фінансових, економічних, соціальних, екологічних тощо), що обґрунтовують пропозиції міністерств;
- відповідність пропозицій міністрів урядовим пріоритетами щодо стратегії розвитку та розподілу бюджетних коштів;
- повного розв'язання конфліктів або мінімізації суперечностей між міністерствами, викликаних поданими на розгляд уряду матеріалами, до його засідання;
- інформування прем'єр-міністра і голів урядових комітетів щодо проблем політики, які надійшли до комітетів і Кабінету Міністрів та потребують розв'язання.

4.4.1. Підготовка матеріалів у міністерствах: роль секретаріату уряду у визначенні та запровадженні процедур аналізу політики

Підготовка і розроблення пропозицій для Кабінету Міністрів — одна із сфер відповідальності міністрів та міністерств у всіх країнах, які розглядалися в цій роботі. Процес розроблення політики і законодавства виходить за рамки цього дослідження. Однак важливо підкреслити, що в багатьох країнах секретаріат уряду відіграє центральну роль в управлінні процесом підготовки, зокрема, встановлюючи правила подання матеріалів до Кабінету Міністрів. Простіше кажучи, якщо секретаріат уряду вимагає надання Кабінету Міністрів інформації певного типу і аналізу даних, то міністерство, що подає пропозиції, повинно здійснити відповідний аналіз і додати його до пакета документів для Кабінету Міністрів.

З цієї причини зазвичай секретаріати уряду в багатьох країнах — членах ОЕСР (наприклад, Канаді, Великобританії, Данії) розробляють інструкції для міністерств щодо відповідних типів інформації, яка буде необхідна міністрам для обговорення пропозицій на засіданні Кабінету Міністрів. Оскільки аналіз і дослідження для обґрунтування проблеми політики здійснюються кожним міністром і відповідним міністерством, в інструкції основна увага приділяється тому, щоб найважливіші проблеми політики були викладені в короткій пояснювальній записці (зазвичай обсягом до п'яти сторінок) стандартизованої форми. Пояснювальна записка, якщо вона була підготовлена належним чином, допомагає під час обговорення проблеми на засіданні Кабінету Міністрів зосередитися на важливих моментах, а не на технічних деталях (які краще залишити експертам). Крім того, вона забезпечує певну дисципліну в процесі підготовки пропозицій, корисну для внутрішніх обговорень, що проводяться в самому міністерстві, та забезпечує хорошу основу для секретаріату уряду, оскільки він розглядає ту чи іншу проблему політики в ширшому контексті політики.

Конкретні специфічні елементи, що є складовими пояснювальної записки, так само як і її форма, можуть відрізнятись залежно від країни та періоду часу. Важливо відзначити, що секретаріат уряду забезпечує міністрів необхідною інформацією для поінформованого ухвалення рішень. Хоча таку інформацію повинно надавати міністерство, яке виступає з пропозицією, в остаточному підсумку, саме секретаріат уряду несе відповідальність за її якість і повноту. За умов високої якості підготовки пропозицій коротка пояснювальна записка дає змогу міністрам зосередити увагу на основних питаннях у процесі підготовки до засідання Кабінету Міністрів і, здебільшого, слугує основним документом, на який вони спираються під час обговорення та дискусій.

Два наведені нижче приклади демонструють основні блоки інформації, які мають бути представлені при внесенні пропозицій до Кабінету Міністрів.

**Приклад
загальної форми короткої пояснювальної записки
для Кабінету Міністрів**

1. Очікуване рішення (опис проблеми)

У цьому пункті одним чи двома реченнями анонсують, яку проблему / проблеми політики пропонує розглянути міністр і яке рішення ухвалити.

2. Можливі варіанти розв'язання

У цьому пункті наводиться коротке пояснення того, які варіанти розв'язання проблеми / проблем розглядалися. Для кожного з варіантів потрібно надати важливу описову і контекстну інформацію, бажано з коментарями в одному чи двох реченнях. Коментарі повинні містити інформацію про основні наслідки, позитивні й негативні.

3. Основні результати проведених консультацій

У цьому пункті зазначаються міністерства, неурядові організації та інші цільові групи, на які ця пропозиція матиме найсуттєвіший вплив, і виділяються групи, з якими були проведені консультації та в яких були висловлені суттєві незадоволені потреби. Важливо, щоб такі позиції були відображені в пояснювальній записці правдиво і чітко.

4. Пропоноване рішення і його обґрунтування

У цьому пункті потрібно вказати пропонований варіант вирішення проблеми і аргументувати його вибір. Завжди, де тільки можливо, потрібно вказувати на його взаємозв'язок із стратегічними пріоритетами уряду (держави), іншими зобов'язаннями та рішеннями Кабінету Міністрів, а також корисними можуть бути думки, що ґрунтуються на аналізі переваг і недоліків, суспільній думці тощо.

5. Вартість реалізації пропонованого рішення

На основі ґрунтовного фінансового аналізу потрібно вказати очікувані витрати на реалізацію варіанта вирішення, що пропонується, із зазначенням джерел фінансування (наприклад, власні кошти міністерства, бюджетні кошти, виділені на наступний рік, резервні кошти тощо). У деяких випадках (наприклад, у Македонії) вимагається, щоб цей пункт був доповнений детальним аналізом впливу на податкову політику.

6. Очікувані впливи

У цьому пункті подається короткий опис оцінки впливів, які матиме пропоноване рішення, наприклад, на населення, цільові групи, платників податків, економіку, рівень зайнятості, стан довкілля. Цей опис має ґрунтуватися на аналізі та кількісних дослідженнях, що додаються до пакета документів, який подається Кабінету Міністрів.

7. Гармонізація з нормативно-правовою базою Європейського Союзу

У цьому пункті потрібно коротко викласти, яку роль відіграє пропонований варіант рішення у приведенні законодавства у відповідність з правовими нормами ЄС. Якщо мова йде про прийняття нормативно-правового акта, треба вказати, чи був проект попередньо розглянутий компетентним органом, відповідальним за гармонізацію законодавства.

8. Комунікаційні заходи

У цьому пункті необхідно запропонувати Кабінету Міністрів ключове повідомлення / заяву, які варто використати при оголошенні про прийняття рішення або в поясненні, чому уряд підтримав саме цей варіант. Це надзвичайно важливо, якщо очікується, що рішення може бути непопулярним серед окремих суспільних груп, або є висока ймовірність того, що воно не буде сприйнято суспільством.

**Інструкція
щодо підготовки пропозицій на засідання Ради уряду Норвегії
(неофіційний переклад)**

Міністр охорони здоров'я

КОНФІДЕНЦІЙНО
ДОПОВІДНА ЗАПИСКА ЧЛЕНАМ РАДИ УРЯДУ
13 квітня 2000 року

Заголовок, який коротко і стисло передає зміст доповідної записки

1. Загальна інформація (історія виникнення проблеми політики)

Мета записки — отримати згоду уряду на запровадження нової програми відшкодування вартості ліків, що продаються за рецептами. Комісія, створена для розгляду проекту цієї програми, 22 квітня 1997 року ухвалила такі рекомендації...

2. Альтернативні шляхи розв'язання проблеми

Розглянувши декілька альтернативних варіантів вирішення проблеми, які полягали в тому...

3. Аргументи на користь чи проти обраного варіанта рішення

Аргументи на користь...

Аргументи „проти”...

4. Рекомендації

Зважаючи на вищевикладене і враховуючи переваги та недоліки кожної альтернативи, рекомендуємо обрати альтернативу 2, оскільки...

5. Коментарі та зауваження

Доповідна записка подавалася для ознайомлення і коментарів до Міністерства фінансів і Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Міністр охорони навколишнього природного середовища зробив такі коментарі:

”...
”

(підсумок по альтернативі, якщо доцільно)

”...
”

6. Підсумки

1. Слід реалізувати програму, при цьому...
2. Витрати на реалізацію програми повинні здійснюватися за рахунок коштів, виділених в рамках бюджету Міністерству охорони здоров'я...

**4.4.2. Перегляд пропозицій щодо політики в секретаріаті уряду:
узгодження та розв'язання конфліктів**

Як тільки пропозиція щодо політики надійшла до секретаріату уряду, надзвичайно важливо переглянути її зміст, що дасть можливість забезпечити її готовність до обговорення та дискусій на засіданнях урядових комітетів. Більшість секретаріатів уряду країн — членів ОЕСР відносять координацію політики та вирішення конфліктних ситуацій до своїх основних функцій, а для деяких це основний напрям діяльності. Наприклад, у Німеччині однією з

трьох функцій, визначених для Секретаріату уряду, є „забезпечення Канцлера інформацією та спроможністю координації, необхідними для творення загальної політики уряду”. В Ірландії основною зазначеною функцією Секретаріату є „надання порад щодо політики та адміністративної підтримки *Taoiseach* (прем'єр-міністру)”. У Новій Зеландії основною функцією секретаріату уряду є „просування колективних інтересів уряду і результативна координація процесу розроблення політики”. У Туреччині однією з функцій Секретаріату уряду є „забезпечення координації роботи міністерств, моніторинг діяльності, пов'язаної з порядком денним роботи уряду”.

Ситуація досить відмінна у країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан, де, як зазначено в оцінках *Sigma*, низька спроможність до творення політики є здебільшого основною слабкою ланкою секретаріату уряду. Звичайно, є деякі сигнали, які дають надію на те, що відбуваються певні зрушення на краще. Одним з найкращих прикладів є Угорщина, де з 1998 року реорганізований Секретаріат уряду відіграє більш впливову роль у досягненні визначених цілей уряду і забезпеченні координації змісту політики. Група експертів під назвою *Referatura* надає допомогу міністерствам у забезпеченні горизонтальної координації. Латвія створила в Секретаріаті уряду окремий департамент координації державної політики. Колишня Югославська республіка Македонія також зробила багато задля створення відповідного департаменту. В інших країнах, наприклад Болгарії та Словаччині, секретаріат уряду вже має певну вагу, але ще потребує подальшого підвищення рівня компетенції, знань та досвіду.

Координація політики — складний та інколи непомітний процес. Ніхто навіть і не очікує, що працівники секретаріату уряду, які займаються питаннями політики, матимуть глибокі знання у сфері діяльності того чи іншого міністерства. Власне, вони й не повинні намагатися замінити собою експертів міністерств, які розробляють політику у відповідній сфері. Працівники секретаріату, скоріше, повинні бути „універсальними спеціалістами”, тобто економістами або експертами з соціальних питань чи зовнішньої політики, але мати загальне уявлення про функціонування відповідного сектора в цілому. При вивченні пропозицій вони можуть використовувати чотири інструменти координації.

- **Широка перспектива.** Вони можуть використовувати своє знання пріоритетів роботи уряду і сектора в цілому для того, щоб вказати працівникам міністерства, де їхня пропозиція потребує доопрацювання.
- **Контроль за процесом.** Вони мають можливість інформувати і нагадувати міністерствам про правила підготовки пропозицій для Кабінету Міністрів та про важливість високоякісного аналізу і проведення відкритих консультацій, зазначаючи випадки, коли можна було б забезпечити краще управління процесом.
- **Розв'язання конфліктів.** Вони можуть проводити міжвідомчі наради (офіційні та неофіційні) та головувати на них для того, щоб розв'язати конфлікти ситуації і зайти шляхи розв'язання проблеми.

- **Інформування вищого керівництва.** У випадках, коли неможливо знайти шляхи розв'язання важливих проблем, вони можуть звертатися до прем'єр-міністра, голів урядових комітетів або генерального секретаря, для того щоб питання, що виникли при поданні пропозиції, було вирішене на найвищому рівні. Вони можуть запропонувати генеральному секретареві розглянути невирішені питання на щотижневому засіданні державних секретарів, а ті, в свою чергу, можуть запропонувати прем'єр-міністрові (через генерального секретаря), як вирішити проблему на засіданні Кабінету Міністрів.

Для успішного використання вищенаведених інструментів вирішальну роль має участь секретаріату уряду у ранніх стадіях процесу розроблення державної політики в міністерствах. Загалом, працівники секретаріату уряду, які займаються проблемами політики, відповідають за те чи інше міністерство, декілька міністерств або сектор у цілому (економічний, соціальний, зовнішньополітичний та оборонний). У випадках, коли в одному з секторів ведеться робота над важливою проблемою політики, що належить до сфери їх компетенції, працівники секретаріату уряду мають бути поінформовані про неї, використовуючи формальні та неформальні зв'язки. Вони повинні мати можливість відвідувати наради робочих груп з підготовки чи обговорювати питання (неофіційно) з тими, хто залучений до написання концепції на самих початкових етапах. Вони можуть запропонувати провести міжвідомчі наради на початкових стадіях і обговорити питання раніше, ніж щодо нього буде прийнято відповідне рішення, або запропонувати додаткові ідеї щодо джерел інформації та міжнародного досвіду.

У вищенаведеній табл. 3 відображена участь секретаріату уряду в розгляді змісту політики.

Опис принципів роботи *Referatura* в Угорщині показує використання деяких із вищезазначених інструментів. Експерти беруть участь у підготовці документів у міністерствах на ранніх стадіях. Таким чином, вони вже досить повно поінформовані щодо їх змісту до того моменту, коли документи офіційно надходять до Секретаріату уряду. Відповідальний референт в *Referatura* готує пояснювальні записки до кожного документа, в яких висвітлюються загальна інформація (історія виникнення проблеми), пропозиції, результат консультацій з іншими міністерствами, невирішені питання, питання, які розглядаються Секретаріатом уряду як проблемні та пропозиції щодо шляхів вирішення цих питань. Пояснювальні записки передаються Прем'єр-міністрові, міністру, який відповідає за Секретаріат уряду, керівнику *Referatura* та доповідачу в уряді.

Для того щоб розв'язати конфлікти, які виникають між міністерствами з питань політики, до прийняття рішення Кабінетом Міністрів, широко використовується такий інструмент, як наради вищих посадових осіб, які організовує секретаріат уряду, або його представники головує на таких

нарадах. Вони можуть бути дуже формалізованими, як у Франції (*arbitrage*), або неформальними, як у Канаді. Також наради можуть бути малоформатними, коли представлені два міністерства, між якими виникли суперечності (наприклад, фундаментальний конфлікт між міністерством транспорту і міністерством охорони навколишнього природного середовища), або розширеними, коли питання стосується багатьох міністерств, агенцій і регіональних представництв. Працівник секретаріату уряду, який є ініціатором такої наради і, як правило, головує на засіданні, має перевагу діяти, як „чесний брокер”, оскільки не представляє інтереси жодної із сторін, а лише колективні зобов'язання уряду.

Як остаточної стадії координації політики перед розглядом пропозицій міністерств (в урядових комітетах або на засіданні Кабінету Міністрів у повному складі) багато країн (особливо Центральної і Східної Європи) вважають за корисне провести нараду державних секретарів усіх міністерств під головуванням генерального секретаря. Такі наради проводяться, наприклад, в Угорщині, Литві, Латвії, Македонії, Естонії, Іспанії, Норвегії, Фінляндії та Німеччині. Для проведення такої зустрічі генеральний секретар має бути дуже добре поінформований працівникам секретаріату уряду з питань політики, оскільки йому треба буде зосередитися на невирішених проблемах і, по можливості, розв'язати деякі з них до того, як вони надійдуть на розгляд міністрів для прийняття рішення. У цьому випадку, як і в попередньому, неперервна робота працівників секретаріату уряду з відповідними проблемами політики і міністерствами, за які вони відповідають, починаючи з ранніх етапів, підвищує якість інформації, яку вони потім надають генеральному секретареві.

Зрештою, більшість країн запровадили систему урядових комітетів, які зустрічаються задля детального обговорення проблем політики та розв'язання конфліктів до засідання Кабінету Міністрів у повному складі. Ці комітети, які інколи називають „фільтруючими”, складаються з міністрів (інколи „допоміжного” персоналу), які згруповані за широкими напрямками — комітет з питань економічної політики, комітет з соціальних питань або комітет з питань європейської інтеграції. Головами таких комітетів можуть бути прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри або відповідні міністри. Розгляд питань політики в урядових комітетах може бути обов'язковою вимогою для всіх пропозицій, які надходять до Кабінету Міністрів, або ж засідання комітетів можуть проводитися задля обговорення специфічних питань політичної чи стратегічної ваги. У більшості випадків роботу комітетів забезпечує секретаріат уряду.

Таблиця 5. Координуючі наради, що передують засіданню Кабінету Міністрів

Країни — члени ОЕСР	Чи розглядаються питання міністерськими комітетами до їх внесення на розгляд Кабінету Міністрів?	Чи проводяться щотижневі наради високопосадовців міністерств з метою обговорення і узгодження питань порядку денного?
Австралія	Так, це обов'язкова вимога	Ні
Австрія	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Ірландія	Тільки тоді, коли обговорюються важливі питання	Ні
Ісландія	Тільки тоді, коли обговорюються важливі питання	Ні
Іспанія	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Нідерланди	Так, це обов'язкова вимога	Ні
Німеччина	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Норвегія	Ні	Так, щотижня
Франція	Так, це обов'язкова вимога	Ні, але широко використовується можливість проведення арбітражних нарад
Швеція	Ні, урядові комітети не створюються, питання обговорюються міністрами на загальних обговореннях	Ні
Країни Центральної і Східної Європи		
Болгарія	Тільки тоді, коли обговорюються важливі питання	Так, щотижня
Естонія	Ні	Так, щотижня
Латвія	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Литва	Тільки тоді, коли обговорюються важливі питання	Так, щотижня
Польща	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Чехія	Тільки тоді, коли обговорюються важливі питання	Так, щотижня

Країни Західних Балкан	Чи розглядаються питання міністерськими комітетами до їх внесення на розгляд Кабінету Міністрів?	Чи проводяться щотижневі наради високопосадовців міністерств з метою обговорення і узгодження питань порядку денного?
Словаччина	Тільки тоді, коли обговорюються важливі питання	Ні
Словенія	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Угорщина	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Албанія	Тільки тоді, коли обговорюються важливі питання	Час від часу
Боснія і Герцеговина (державний рівень)	Так, це обов'язкова вимога	Ні
Боснія і Герцеговина (федеральний рівень)	Ні	Ні
Македонія	Так, це обов'язкова вимога	Так
Сербія і Чорногорія (Косово)	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Сербія і Чорногорія (Федерація)	Так, це обов'язкова вимога	Ні
Сербія і Чорногорія (Чорногорія)	Так, це обов'язкова вимога	Так, щотижня
Хорватія	Так, це обов'язкова вимога	Ні

Надзвичайно корисним інструментом, що дає можливість секретаріату уряду втілювати свої зусилля щодо координації політики в результатах обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів, є підготовка стислого попереднього звіту для глави уряду. Такі звіти готує секретаріат уряду для того, щоб поінформувати прем'єр-міністра про невирішені проблеми та конфліктні ситуації з міністерствами, які, можливо, потребують більшої уваги під час засідання. Той факт, що секретаріат уряду перед засіданням Кабінету Міністрів інформує прем'єр-міністра, також надає секретаріату уряду певного статусу та певних неофіційних повноважень щодо можливостей отримання достовірнішої інформації та врегулювання конфліктів. Якщо міністерства усвідомлюють, що секретаріат уряду може доповісти прем'єр-міністрові про те, що їхні пропозиції не готові для обговорення на засіданні Кабінету Міністрів, вони можуть докласти додаткових зусиль для того, щоб вирішити спірні питання і уникнути „негативної оцінки” у доповіді секретаріату.

**Таблиця 6. Рекомендації секретаріату уряду
щодо державної політики**

Країни — члени ОЕСР	Чи готує секретаріат уряду доповідну записку прем'єр-міністру з питань, внесених до порядку денного засідання Кабінету Міністрів?	Чи містить така доповідна записка рекомендації щодо порядку обговорення питань на засіданні?	Чи роздаються копії доповідної записки всім членам Кабінету Міністрів?
Австралія	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Австрія	Ні	Ні	Записка не готується
Ірландія	Так, з усіх питань	Інколи	Тільки прем'єр-міністру
Ісландія	Ні	Записка не готується	Записка не готується
Іспанія	Тільки з деяких питань	Інколи	Тільки прем'єр-міністру
Нідерланди	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Німеччина	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Норвегія	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Франція	Так, з усіх питань	Так (від секретаріату прем'єр-міністра)	Тільки прем'єр-міністру та доповідачу
Швеція	Тільки з деяких питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Країни Центральної і Східної Європи			
Болгарія	Так, з усіх питань	Так	Так, усім членам Кабінету Міністрів
Естонія	Так, з усіх питань	Інколи	Тільки прем'єр-міністру
Латвія	Тільки з деяких питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Литва	Так, з усіх питань	Так	Так, усім членам Кабінету Міністрів
Польща	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Чехія	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Словацьчина	Тільки з деяких питань	Інколи	Тільки прем'єр-міністру
Словенія	Так, з усіх питань	Так	Так, усім членам Кабінету Міністрів
Угорщина	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру

Країни Західних Балкан	Чи готує секретаріат уряду доповідну записку прем'єр-міністру з питань, внесених до порядку денного засідання Кабінету Міністрів?	Чи містить така доповідна записка рекомендації щодо порядку обговорення питань на засіданні?	Чи роздаються копії доповідної записки всім членам Кабінету Міністрів?
Албанія	Так, з усіх питань	Інколи	Тільки прем'єр-міністру
Боснія і Герцеговина (державний рівень)	Ні	Ні	Записка не готується
Боснія і Герцеговина (федеральний рівень)	Ні	Ні	Записка не готується
Македонія	Ні	Ні	Записка не готується
Сербія і Чорногорія (Федерація)	Так, з усіх питань	Ні	Тільки прем'єр-міністру
Сербія і Чорногорія (Чорногорія)	Так, з усіх питань	Так	Так, усім членам Кабінету Міністрів
Сербія і Чорногорія (Косово)	Тільки з деяких питань	Інколи	Тільки тому міністру, якого це безпосередньо стосується
Хорватія	Ні	Записка не готується	Записка не готується

У цьому контексті результати опитувань, проведених у країнах Центральної і Східної Європи, підтверджують, що за роки, що минули після останніх оцінок процесу прийняття рішень щодо політики, зроблених *Sigma* у 2000 році, ці країни зробили значний крок вперед. Якщо не брати до уваги можливі неточності та помилки у звітах про свої країни, цей факт може свідчити про зростання ролі секретаріату уряду в процесі прийняття рішень щодо державної політики, що можна тільки вітати. У багатьох питаннях, що розглядаються у цьому звіті, країни Західних Балкан дещо відстають.

4.5. Координація комунікації

Останніми десятиліттями зв'язок між державною політикою і комунікацією значно посилюється, як і зв'язок між політикою та засобами масової інформації. У результаті виникло тісне переплетення процесів у системах розроблення державної політики та комунікації уряду. Нижче наведемо деякі причини тісного зв'язку між формуванням державної політики та зв'язками з громадськістю.

- Ключовою характеристикою сучасної демократії дедалі більшою мірою стає прозорість, яка передбачає обов'язок уряду пояснити найширшому загалу

громадськості, що він робить і чому. Доступ до інформації про політику уряду та його рішення вважається одним з основних прав громадян.

- Успіх дій уряду, в кінцевому підсумку, залежить від його сприйняття в суспільстві та від позитивного ставлення громадськості до державної політики, яку реалізує уряд: якщо суспільство сприйме закон або податок як несправедливий, то, скоріш за все, люди будуть обходити виконання цього закону або уникатимуть сплати податку. Пояснення підґрунтя та аргументів, що стоять за прийняттям рішень уряду, підвищують ймовірність того, що відповідні дії уряду будуть успішними.
- Якщо уряд неспроможний пояснити, чому він вчиняє ті чи інші дії, то він дає привід для припущень щодо нечесності мотивів. Якщо засоби масової інформації ставлять питання, а у представників уряду немає достойних відповідей, або міністри роблять заяви, що суперечать одна одній, багато людей можуть зробити негативні висновки.
- Багато дій уряду призводять до того, що хтось „виграє”, хтось „програє”. Більш імовірно, що ті, хто програє від нової політики уряду — чи то мова про реформу системи оподаткування, чи будівництво нової дороги, — активніше говоритимуть про себе, аніж ті, хто виграв, а засоби масової інформації, скоріш за все, знайдуть „привід для критики”. Для того щоб продовжувати свій напрям політики, треба надати суспільству якнайповнішу інформацію.
- Протягом усієї каденції, а надто напередодні виборів уряди надзвичайно чутливі до власного іміджу в суспільстві. Вони зацікавлені у впливі на зміст новин і під час інтерв'ю в засобах масової інформації. Якщо кожен міністр матиме можливість надавати мас-медіа інформацію, то уряд і його політика, скоріш за все, сприйматимуться суперечливо.

Зростання попиту громадськості на інформацію посилило інтерес урядів до контролю та координації заяв і виступів з метою підвищення популярності уряду та підтримки суспільством обраного курсу дій. Такий контроль і координація з боку уряду не дозволяє міністерствам робити заяви, що суперечать одна одній. Відповідно багато урядів розробили так званий колективний підхід до зв'язків з громадськістю, згідно з яким обов'язок інформування суспільства про напрями політики уряду покладається безпосередньо на прем'єр-міністра. З іншого боку, міністри, ґрунтуючись на консультаціях з прем'єр-міністром, несуть відповідальність за реалізацію того чи іншого напрямку державної політики у сфері своєї компетенції. Щоденне управління і координування зв'язків з громадськістю здебільшого виконують секретаріат уряду і секретаріат прем'єр-міністра під безпосереднім керівництвом прес-секретаря уряду або керівника прес-центру при уряді чи прем'єр-міністрі.

У такому разі секретаріат уряду запроваджує механізми, які гарантують, наприклад, що інформація, яку подає одне міністерство, відповідає інформації,

яку висвітлюють інші лінійні міністерства і прес-секретар уряду, а також синхронізацію їх ініціатив, а заяви робляться вчасно і мають максимальний ефект. Механізми координації включають: вимоги до надання повідомлень для преси щотижня у доповідній записці Кабінету Міністрів (див. вище); щотижневі зустрічі консультантів з питань зв'язків з громадськістю з міністрами під керівництвом прес-секретаря уряду; внесення питання про інформацію до порядку денного щотижневих засідань уряду та стратегічне планування зв'язків із громадськістю на рівні уряду.

У багатьох країнах можливості координації зв'язків уряду з громадськістю передані секретаріату уряду та/або секретаріату прем'єр-міністра. У Словенії, наприклад, управління зв'язків із громадськістю і засобами масової інформації частково є механізмом надання послуг, частково механізмом координації. Він забезпечує широкі зв'язки з громадськістю та інформаційну підтримку уряду в цілому, надає інформацію населенню країни і за кордоном, включаючи висвітлення питань, пов'язаних з європейською інтеграцією. Керівником цього управління є офіційний прес-секретар уряду. Це управління також координує діяльність щодо зв'язків із громадськістю усіх міністерств, маючи злагоджену мережу працівників міністерств. Так, в Австрії одне з п'яти управлінь Федеральної канцелярії називається Федеральне управління з питань преси та інформації. При Канцелярії Німеччини діє урядове Бюро преси та інформації з великим штатом, підпорядковане безпосередньо державному секретарю.

Комунікація уряду майже завжди перебуває на тонкій межі між інформуванням громадськості та пропагандою. У демократичному суспільстві існує не проста відмінність між інформуванням громадськості та здійсненням впливу на неї. Тому координування і управління комунікацією уряду здебільшого виконує „політична” частина секретаріату уряду (секретаріат прем'єр-міністра), а не адміністративна. Однак у більшості країн секретаріат уряду і секретаріат прем'єр-міністра виконують цю функцію спільно, при цьому секретаріат уряду відповідає за „інформацію”, а секретаріат прем'єр-міністра за „комунікацію”. Ця відмінність підкреслює колективний обов'язок уряду інформувати громадськість, а також політичне право пояснювати, переконувати у правильності своїх дій і навіть „продавати” суспільству свої політику і законодавство.

4.6. Координація моніторингу роботи уряду

Реалізація рішень уряду та здійснення моніторингу за результатами є квінтесенцією, основним обов'язком окремих міністрів. Однак уряд несе колективну, а прем'єр-міністр — особисту відповідальність (згідно з Конституцією, законодавством або традицією) за результати як індивідуальної, так і колективної роботи. За даними, поданими у вищезгаданих матеріалах *PUMA*, Нідерланди коротко зазначили: „Виконання рішень Кабінету Міністрів — обов'язок відповідних міністрів. Програма уряду та поступ у реалізації прийнятих пропозицій

щодо політики регулярно перевіряється і оцінюється Кабінетом Міністрів. Звіт про отримані результати готує секретар Кабінету Міністрів [голова секретаріату уряду]”. Більшість країн — членів ОЕСР, країн Центральної і Східної Європи та Західних Балкан використовують аналогічний підхід, а більшість секретаріатів уряду мають хоча б деякі можливості моніторингу діяльності.

Найпоширеніша проблема моніторингу, з якою стикаються країни Центральної і Східної Європи та Західних Балкан, полягає в тому, що здебільшого у процесі моніторингу акцент робиться на формальних моментах. У цих країнах відслідковують такі моменти, як розподіл завдань і дотримання термінів їх виконання (у багатьох випадках цей процес комп’ютеризовано), але не звертають увагу на реальний вплив на суспільство та економіку. Ця тенденція пов’язана з надто великим „легалістичним” навантаженням визначення „виконання рішень”. Як правило, „виконання” прирівнюється до прийняття закону та/або підзаконного нормативно-правового акта (постанови, розпорядження тощо). У цьому контексті вважається, що рішення було виконано, якщо прийнято закон, а міністр виконав рішення Кабінету Міністрів, якщо ухвалений відповідний підзаконний нормативно-правовий акт.

Хоча й не може бути сумнівів у тому, що прийняття нормативно-правових актів — необхідний крок у виконанні рішень, але немає підстав стверджувати, що рішення про бюджет, податки або навчальний план у школі „виконано”, якщо прийняті відповідні закони чи підзаконні нормативно-правові акти. Виконання передбачає насамперед певну послідовність конкретних кроків. Наприклад, рішення про нову навчальну програму вважається „виконаним” тоді, коли її використовують усі вчителі всіх шкіл (або їх переважна більшість). Однією з головних проблем реформи державного управління у країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан є розширення понять „виконання” і „моніторинг” за рамки лише формальних юридичних визначень. Секретаріат уряду може зробити свій внесок у цю сферу, розширивши визначення того, що можна вважати результатом колективної роботи уряду, а також розширивши рамки його діяльності щодо моніторингу, для того щоб акцентувати увагу на фактичній реалізації тієї чи іншої політики та виконанні вимог законодавства.

4.7. Координація зв’язків з іншими органами державної влади (президентом, парламентом)

Завдання щодо забезпечення узгодженості державної політики здебільшого має своє продовження і після прийняття рішення Кабінету Міністрів. У всіх країнах, які були розглянуті в даному дослідженні, парламент повинен приймати всі закони і вносити поправки до проектів нормативно-правових актів, розроблених урядом. Крім того, парламент може бути суб’єктом законодавчої ініціативи, і відповідні законопроекти можуть тією чи іншою мірою узгоджуватися з політикою уряду. Це питання набуває особливої ваги у країнах

Центральної і Східної Європи, де парламенти мають тенденцію ініціювати прийняття багатьох законів. Крім того, в цих парламентах існують малокеровані і нестійкі коаліції. Таким чином, уряд може мати проблеми з реалізацією обраної політики. Тому, вочевидь, існує потреба координування відносин з парламентом, для того щоб міністри мали можливість обговорювати з парламентаріями і захищати свої нормативно-правові акти, а в разі необхідності — представляти колективну позицію уряду.

Ще одним важливим аспектом координації є відносини між урядом і президентом (і його секретаріатом чи адміністрацією). Це стає очевидним у випадку напівпрезидентських систем, коли досить часто у президента і прем'єр-міністра спільні або взаємопов'язані сфери відповідальності. Однак навіть за умов парламентської системи глава держави має вплив на політику уряду, у крайньому випадку — час-від-часу, і зрештою, закони зазвичай підписує президент, і не завжди автоматично.

З цих причин звичайною практикою секретаріату уряду є управління та координування відносин з парламентом від імені уряду, особливо що стосується планування і складання графіків роботи над урядовими законопроектами. Наприклад, в Італії, Бельгії, Франції та Німеччині секретаріати уряду мають підрозділи, які опрацьовують питання, що належать до взаємозв'язків з парламентом. У більшості країн Центральної і Східної Європи ця функція надзвичайно важлива. Наприклад, у Литві взаємозв'язки уряду і парламенту відносяться до сфери відповідальності одного з високопосадовців Секретаріату уряду. У Польщі важливою функцією секретаріату уряду є „координація і поєднання зусиль Кабінету Міністрів і прем'єр-міністра з Сеймом, Сенатом і Президентом. До завдань цих підрозділів належать: моніторинг проходження урядових законопроектів; організація і складення графіка відвідування членами уряду пленарних засідань парламенту; забезпечення інформації для проведення „години запитань до уряду” в парламенті; моніторинг задоволення запитів народних депутатів; надання загальної інформації та рекомендацій щодо зв'язків з парламентом і окремими народними депутатами”.

У парламентських системах підрозділи секретаріату уряду з питань зв'язків з главою держави поширені значно менше, ніж підрозділи, що відповідають за координацію роботи з парламентом, оскільки відносини з главою держави, як правило, обмежені, мають здебільшого церемоніальний характер, не пов'язані з розробленням політики і не містять суперечностей. Менше з тим, у деяких країнах (наприклад у Великобританії, Німеччині, Канаді) однією з функцій секретаріату уряду є управління відносинами з главою держави. Управління взаємодією уряду і президента є важливим завданням і в напівпрезидентських системах, наприклад у Франції (а також у Португалії, Фінляндії і, можливо, в Польщі). Розмежування повноважень значно відрізняється у різних країнах, але детальний розгляд питань, що стосуються напівпрезидентських систем, знаходиться поза рамками цього дослідження.

4.8. Координація специфічних горизонтальних стратегічних пріоритетів

Майже всі секретаріати уряду виконують деякі додаткові функції, тобто завдання, які не входять до переліку ключових завдань з управління системою прийняття рішень від імені прем'єр-міністра і Кабінету Міністрів. У багатьох випадках до таких функцій відносять діяльність, обумовлену специфічними рисами кожної окремої країни і конкретного періоду часу. Прикладами першого (специфіка країни) можуть бути управління діяльності урядів різних рівнів для федеративних країн, таких як Канада чи Німеччина, або проблеми дітей в Румунії. Прикладами другого (залежність від конкретного моменту часу) є створення бюро / центрів ліквідації наслідків повені у Польщі, здійснення конституційної реформи у Великобританії або управління в межах Рамкової угоди в Македонії.

Як правило, саме секретаріати уряду виконують функції, які червоною ниткою проходять через усі сфери і мають високий стратегічний пріоритет, а відтак, природно, потребують координування. Наприклад, у таких федеративних державах, як Канада, Німеччина, Австрія, управління і координація відносинами між різними рівнями уряду (землями в Німеччині і Австрії, провінціями в Канаді) лежить у сфері відповідальності секретаріату уряду. У деяких країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан секретаріати уряду опікуються двома напрямками політики: реформа державного управління та європейська інтеграція. Передання цих питань до сфери компетенції секретаріату уряду в жодному разі не можна розглядати як універсальне явище, що спостерігається в усіх краях регіону, як це зазначено в табл. 7, однак воно є достатньо поширеним для того, щоб стати приводом для дискусії, особливо внаслідок того, що іноземні консультанти і радники здебільшого рекомендують країнам передавати ці функції секретаріату уряду.

Таблиця 7. Підрозділи, що координують відносини з Європейським Союзом і здійснення реформи державного управління

Країни — члени ОЕСР	Підрозділи, що координують відносини з Європейським Союзом	Підрозділи, що координують здійснення реформи державного управління
Австралія	—	Секретаріат уряду
Австрія	Секретаріат Прем'єр-міністра, Міністерство закордонних справ	Секретаріат Прем'єр-міністра
Ірландія	Секретаріат прем'єр-міністра, Міністерство закордонних справ	Секретаріат Прем'єр-міністра, Міністерство фінансів
Ісландія	Міністерство закордонних справ	Секретаріат Прем'єр-міністра
Іспанія	Міністерство закордонних справ	Міністерство державного управління

Нідерланди	Міністерство закордонних справ	Міністерство внутрішніх справ
Німеччина	Секретаріат уряду	Міністерство внутрішніх справ
Франція	Окремий секретаріат	Міністерство державної служби
Швеція	Секретаріат Прем'єр-міністра, Міністерство закордонних справ	Міністерство фінансів
Країни Центральної і Східної Європи	Підрозділи, що координують відносини з Європейським Союзом	Підрозділи, що координують здійснення реформи державного управління
Болгарія	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Естонія	Міністерство закордонних справ	—
Латвія	Бюро з питань європейської інтеграції	Секретаріат уряду (підрозділ у складі Департаменту координації політики)
Литва	Секретаріат уряду, Секретаріат Прем'єр-міністра	Міністерство внутрішніх справ
Польща	Міністерство закордонних справ	Міністерство внутрішніх справ і адміністрування
Чехія	Міністерство закордонних справ	Секретаріат Прем'єр-міністра
Словаччина	Секретаріат уряду	—
Словенія	Секретаріат уряду з європейських справ	Міністерство внутрішніх справ
Угорщина	Міністерство закордонних справ	Секретаріат уряду
Країни Західних Балкан		
Албанія	Секретаріат уряду (Державний міністр з питань інтеграції)	Секретаріат уряду
Боснія і Герцеговина (державний рівень)	Незалежний директорат	Міністерство юстиції
Боснія і Герцеговина (федеральний рівень)	—	—
Македонія	Секретаріат уряду	Може перейти до Секретаріату уряду
Сербія і Чорногорія (Косово)	Секретаріат уряду	Міністерство державної служби
Сербія і Чорногорія (Федерація)	Міністерство зовнішніх економічних відносин	Бюро організації і статусу адміністрування
Сербія і Чорногорія (Чорногорія)	Міністерство економіки та європейської інтеграції	Міністерство юстиції
Хорватія	Міністерство європейської інтеграції	Урядова робоча група (при Міністерстві європейської інтеграції)

Цікаво, що європейська інтеграція є сферою компетенції секретаріатів уряду приблизно половини країн Центральної і Східної Європи та Західних Балкан, тоді як реформа державного управління віднесена до сфери відповідальності секретаріатів лише деяких країн. У країнах — членах ОЕСР секретаріати уряду і прем'єр-міністра досить рідко відповідають за здійснення реформ в державному управлінні, хоча в деяких випадках вони виконують ці обов'язки спільно з одним із міністерств.

Чи справді треба передавати ці функції секретаріатам уряду? Хоча в країнах Центральної і Східної Європи проведено декілька оцінювань якості управління процесами європейської інтеграції, на це питання поки що немає однозначної відповіді. Однак видається, що те, на кого покладені обов'язки виконання цієї функції, не настільки важливе, як питання координації. Існує три основні моделі надання цієї функції, а саме: її виконує секретаріат уряду, міністерство зовнішніх справ або спеціально утворене окреме міністерство. Всі три моделі довели свою результативність. Важливо й те, що є розуміння необхідності координації всієї діяльності, пов'язаної з європейською інтеграцією. Цей обов'язок покладається на координуючий орган, і його повноваження не обмежуються ані з адміністративної, ані з бюрократичної точки зору. Звичайно, координуючий орган має бути укомплектований висококваліфікованим персоналом і повинен мати добре налагоджені зв'язки з відповідними підрозділами міністерств.

Що стосується реформи державного управління, то тут ситуація менш зрозуміла. Як зазначалося раніше, іноземні консультанти досить часто радять урядам передавати повноваження щодо реформи державного управління до компетенції секретаріату уряду під відповідальність прем'єр-міністра. Ця рекомендація ґрунтується на думці, що оскільки ця реформа торкається усіх міністерств і органів державного управління та водночас є і складним, і нагальним завданням, то вона буде результативною лише тоді, коли керуватиметься згори. Однак на практиці не проводилося жодних суттєвих досліджень і немає жодних емпіричних доказів того, що якщо за реформу державного управління відповідає секретаріат уряду, то вона буде більш результативною, аніж у тих випадках, коли за неї відповідає будь-який інший орган.

5. СТРУКТУРА СЕКРЕТАРІАТУ УРЯДУ

5.1. Парадокс подібності та відмінності

Часто відзначають, що структура секретаріату уряду відрізняється залежно від країни значно більше, ніж структура міністерств, наприклад міністерства агропромислового комплексу чи міністерства охорони здоров'я. Зумовлено це низкою причин. Наприклад, порівняно зі структурою галузевих міністерств структура секретаріату уряду має тісніший зв'язок з конституційним розподілом владних повноважень, вона змінюється відповідно до змін політичної ситуації (одна партія проти вузької чи широкої коаліції, наявність чи відсутність віцепрем'єр-міністрів). Структура секретаріату уряду також значно більшою мірою залежить від потреб та індивідуальних якостей конкретного прем'єр-міністра, аніж структура міністерства — від потреб та індивідуальних якостей міністра. Справді, навіть побіжний огляд структур секретаріатів урядів різних країн дає підстави відзначити їх суттєві відмінності.

Ще суттєвіші відмінності спостерігаються у більшості країн Центральної і Східної Європи та країнах Західних Балкан, де секретаріати урядів перебувають у перехідному стані і поки не мають завершеної, стабільної структури. З одного боку, доцільно дізнатися, що краще спрацьовує на практиці в кожній конкретній системі. З іншого, це може бути результатом суперечливої зовнішньої технічної допомоги чи зовнішніх рекомендацій або адміністративних змін, як, наприклад, ухвалення нової редакції закону про державну службу. Проте незалежно від причин, дослідження і аналіз, що здійснювалися в цьому регіоні протягом останніх двадцяти років, доводять, що функції та структури секретаріатів урядів досі змінюються.

Парадоксально, але, попри розмаїття структур, секретаріати урядів мають функціональну подібність. Хоча й не існує універсальної структури секретаріату уряду, нескладно створити узагальнену модель, яка б довела значну подібність секретаріатів урядів майже всіх країн. Дослідження показують, що, говорячи про загальні функції секретаріату уряду, варто наголосити, що він виконує види робіт, пов'язані із внутрішньою діяльністю уряду й адміністрації, а не з роботою з громадськістю. Зазвичай секретаріат уряду виконує деякі або всі з нижченаведених функцій, а саме: логістичні і технічні функції, пов'язані з організацією засідань Кабінету Міністрів; стратегічне планування і складання робочих графіків; координація державної політики; надання консультацій щодо напрямів державної політики та розв'язання конфліктів; юридичні функції; функції з налагодження і підтримання зв'язків з громадськістю; деякі функції, пов'язані з моніторингом; внутрішні функції менеджменту та управління. Секретаріати рідко виконують функції, спрямовані на надання послуг широкому загалу, регуляторні чи наглядові функції.

Керує більшістю секретаріатів урядів один з міністрів або генеральний секретар (який призначається на посаду урядом чи прем'єр-міністром). У

більшості випадків генеральний секретар (навіть якщо він є державним службовцем) повинен звільнити свою посаду із зміною прем'єр-міністра. У країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан — Угорщині, Польщі, Словаччині, Словенії та Чехії — керівником секретаріату уряду є міністр. Аналогічно у країнах — членах ОЕСР більшість секретаріатів урядів очолюють державні службовці найвищого рангу, за винятком Німеччини та Іспанії.

У більшості країн організаційна структура секретаріату уряду складається з підрозділів (департаментів / управлінь, секторів, відділів тощо), які відповідають за виконання робіт за напрямками, що їх детально викладено в розділі 4. На практиці зустрічаються такі типи підрозділів:

- секретаріат прем'єр-міністра (патронатна служба прем'єр-міністра), який забезпечує адміністративну і політичну підтримку діяльності прем'єр-міністра;
- секретаріати (патронатні служби) віце-прем'єр-міністрів (у країнах, де вони існують) і секретаріати інших міністрів без портфеля;
- підрозділ з питань засобів масової інформації та зв'язків з громадськістю, що в більшості випадків є складовою секретаріату прем'єр-міністра, передусім з причин політичного характеру таких зв'язків;
- підрозділ з питань технічної підготовки засідань уряду та урядових комітетів (де вони існують), діяльність якого спрямована на підтримку виконання ролі цих органів у системі прийняття рішень щодо політики;
- підрозділ з питань координації державної політики, групи радників Кабінету Міністрів, прем'єр-міністра і голів урядових комітетів. У багатьох країнах створюється від трьох до п'яти відповідних підрозділів за певними напрямками (наприклад, з питань економічної політики, соціальної політики, оборони, зовнішньої політики);
- підрозділ з питань планування. Інколи у структурі секретаріату немає окремого підрозділу, а функції планування покладені на підрозділи координації державної політики;
- юридичний підрозділ, або підрозділ роботи із законодавством;
- підрозділ з питань моніторингу виконання урядових рішень. У тих випадках, коли моніторинг є насамперед технічним, ця функція може бути передана підрозділу технічної підготовки засідань уряду;
- підрозділ з питань зв'язків з парламентом та з секретаріатом президента;
- підрозділ внутрішнього управління діяльністю секретаріату уряду (персонал, бюджет, інформаційні технології тощо).

Крім того, більшість секретаріатів урядів виконують певні допоміжні функції (детальніше це питання висвітлено вище у п. 4.8). Ці функції унікальні для кожної системи, що унеможлиблює їх узагальнення.

5.2. Зауваження щодо структури секретаріату прем'єр-міністра

це дослідження не має на меті детально розглядати функції та організаційну структуру секретаріату прем'єр-міністра, що є частиною центрального апарату і обслуговує безпосередньо прем'єр-міністра як політичного керівника уряду (на відміну від генерального секретаря). Однак у контексті розгляду організаційної структури секретаріату уряду варто зробити кілька зауважень.

Важливою проблемою, пов'язаною з організаційною структурою секретаріату, є розмежування повноважень між секретаріатом уряду і секретаріатом прем'єр-міністра. Як зазначалося вище, секретаріат прем'єр-міністра майже завжди входить до складу секретаріату уряду, з адміністративної точки зору. Проте з погляду функцій є дві абсолютно полярні моделі і безліч так званих проміжних варіантів. Перша крайність — модель, за якої більшість основних функцій (правові, політичні тощо) віднесені до компетенції секретаріату уряду, при цьому секретаріат прем'єр-міністра має обмежений перелік повноважень, що стосуються безпосереднього обслуговування потреб прем'єр-міністра, таких як, наприклад, секретарі-референти, водії, управління розкладом дня, можливо, підготовка виступів (спічрайтери), огляд преси, один чи два особистих радники з питань державної політики. Згідно з цією моделлю всю іншу допомогу в роботі прем'єр-міністра забезпечує секретаріат уряду в рамках тих послуг, які він надає Кабінетові Міністрів. Прикладами застосування цієї моделі є Болгарія, колишня Югославська Республіка Македонія і Данія. Друга крайність — модель, що передбачає два окремі підрозділи, при цьому секретаріат прем'єр-міністра виконує ті самі функції, що й секретаріат уряду, але в рамках своєї політичної складової. Прикладами такої моделі є Канада і Франція, Великобританія останнім часом також просувається в цьому напрямі.

Для країн — членів ОЕСР характерними є інтегровані організаційні моделі, в яких керівник секретаріату уряду майже завжди відповідає і за секретаріат прем'єр-міністра. У країнах Центральної і Східної Європи, а також Західних Балкан, навпаки, спостерігається тенденція до більшого розмежування повноважень. У тих випадках, коли керівник секретаріату уряду є водночас керівником секретаріату прем'єр-міністра, це суміщення, як правило, здійснюється лише в адміністративних цілях. Це означає, що секретаріат уряду відповідає за складання кошторису і використання бюджетних коштів, кадрові питання секретаріату прем'єр-міністра, але його працівники не перебувають у постійному підпорядкуванні керівнику секретаріату уряду, він не може давати їм завдань і розпоряджень, не контролює їх роботу.

Насправді це питання менш важливе, ніж це може видатися на перший погляд. Навіть у країнах, де секретаріати розмежовані, їх приміщення здебільшого розташовані в одній будівлі, вони використовують спільні адміністративні ресурси. Більше того, навіть у країнах, де секретаріати об'єднані, зазвичай існують чіткі функціональні відмінності між цими структурами, що дає їм мож-

ливість діяти паралельно. Насправді більше значення мають функціональні відмінності між секретаріатами і налагодження їх тісної взаємодії, аніж формальна структура. Різниця між секретаріатом уряду та секретаріатом прем'єр-міністра ґрунтується на складній відмінності між політичними функціями (стосуються діяльності політичних партій), з одного боку, і функціями щодо розроблення і реалізації державної політики та управлінськими функціями, з іншого.

Функції та організаційну структуру секретаріату прем'єр-міністра треба розглядати в ширшому контексті всього адміністративного апарату, що забезпечує проведення засідань уряду, роботу прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів без портфеля. Тому важливо гарантувати, що адміністративний апарат належно виконує всі відповідні функції. Тоді вони можуть бути закріплені або за секретаріатом уряду, або за секретаріатом прем'єр-міністра відповідно до потреб і традицій конкретної країни.

Кадрове забезпечення є центральним питанням у цьому розмежуванні. У рамках загальної структури необхідний баланс між управлінням розробленням та реалізацією політики, наданням рекомендацій щодо державної політики, політичним внеском і технічною / логістичною підтримкою. Внаслідок цього виникає потреба у таких двох типах людських ресурсів:

- постійні працівники, які забезпечують стабільність структури та неперервність знань щодо процедур і державної політики, для того щоб зміни в уряді не призвели до збоїв у роботі та зниження результативності;
- тимчасові працівники, які забезпечують привнесення політичної складової на підтримку поглядів прем'єр-міністра і можуть змінюватися із зміною прем'єр-міністра.

У більшості держав секретаріат уряду є постійно діючою установою, персонал якої складають державні службовці, а до секретаріату прем'єр-міністра залучаються тимчасові працівники, призначені згідно з політичною доцільністю. Зокрема, так відбувається у Латвії, Болгарії, Канаді. Хоча інші країни, наприклад Франція, успішно поєднують у складі секретаріату прем'єр-міністра постійних і тимчасових політичних працівників. Це забезпечує корисний елемент наступності, що набуває надзвичайної ваги із зміною уряду.

**Таблиця 8. Зв'язки між секретаріатом уряду
і секретаріатом прем'єр-міністра**

Країни — члени ОЕСР	Секретаріат уряду і секретаріат прем'єр-міністра є одним структурним підрозділом чи двома?	Чи є керівник секретаріату уряду керівником секретаріату прем'єр-міністра?
Австралія	Двома	—
Австрія	Одним	
Ірландія	Одним	Так
Ісландія	Одним	Так
Іспанія	Двома	Так, тільки з адміністративної точки зору
Нідерланди	Одним	Так
Німеччина	Одним	Так, тільки з адміністративної точки зору
Франція	Одним	Так, тільки з адміністративної точки зору
Швеція	Одним	Так
Країни Центральної і Східної Європи		
Болгарія	Одним	Ні
Естонія	Одним	Так, тільки з адміністративної точки зору
Латвія	Одним	Так, тільки з адміністративної точки зору
Литва	Одним	Так, тільки з адміністративної точки зору
Польща	Одним	Так
Чехія	Одним	Так, тільки з адміністративної точки зору
Словаччина	Одним	Так, тільки з адміністративної точки зору
Словенія	Одним	Ні
Угорщина	Одним	Так
Країни Західних Балкан		
Албанія	Двома	Ні
Боснія і Герцеговина (державний рівень)	Двома	Так, тільки з адміністративної точки зору
Боснія і Герцеговина (федеральний рівень)	Одним	Ні
Македонія	Двома	Так, тільки з адміністративної точки зору
Сербія і Чорногорія (Косово)	Одним	Так
Сербія і Чорногорія (Федерація)	Двома	—
Сербія і Чорногорія (Чорногорія)	Одним	Так, тільки з адміністративної точки зору
Хорватія	Двома	Ні

6. ВИСНОВКИ: НА ШЛЯХУ ПОСИЛЕННЯ СЕКРЕТАРІАТУ УРЯДУ

У цьому дослідженні ми розглянули низку питань, що стосуються функцій та організаційної структури секретаріатів уряду в країнах — членах ОЕСР, країнах Центральної і Східної Європи та Західних Балкан. Без сумніву, жодне з ситуативних досліджень не було представлено в деталях, як воно на те заслуговує, — опис усієї глибини і складності зазначених питань виходить далеко за рамки стислого огляду. Автори порушили багато тем для дискусій, що, в свою чергу, свідчить про те, що країнам є чому навчитися на прикладі іноземного досвіду, якщо вони прагнуть поліпшити роботу органів, що обслуговують діяльність Кабінету Міністрів і прем'єр-міністра. Водночас розмаїття національних систем наводить на думку про те, що пряме копіювання чужих моделей навряд чи буде успішним. Протягом декількох років Sigma акумулювала значний досвід з аналізу діяльності секретаріатів урядів та з підтримки їх реформування. Нижче наведемо основні уроки, винесені з узагальненого досвіду реформування секретаріатів урядів.

Підтримка згори. Для успішного реформування секретаріату уряду ініціатива і постійна підтримка мають надаватися згори, в ідеалі — від прем'єр-міністра чи хоча б генерального секретаря. Більше того, політична воля і бажання прем'єр-міністра є вирішальним фактором у підтримці діяльності реформованої системи.

Відправна точка реформування — наявна організація. Реформування секретаріату уряду має починатися з ґрунтового й детального вивчення наявної організації, а не з абстрактної моделі. Оскільки чинний секретаріат, як правило, вже має підмурівок, на якому можна будувати, а саме багато гарних людей і визначених процедур. Починати реформу з чистого аркуша або будувати за чужою моделлю абсолютно нереалістично, це зумовить перевитрати часу й ресурсів. Доцільніше витратити час і зусилля на вивчення поточної ситуації і на її основі напрацювати ідеї реформування.

Цінність зовнішньої допомоги. Зовнішня допомога зазвичай є дуже корисною. Однак якщо „помічники” не мають тісних робочих відносин з керівним апаратом і персоналом секретаріату уряду, цінність такої допомоги різко знижується порівняно з попередньою оцінкою.

Зміни потребують часу. Початкове оцінювання діяльності секретаріату уряду не потребує багато часу. Зазвичай не більше двох місяців. Однак впровадження реформ може вимагати значно більшого часу, оскільки сам процес реформування часто пов'язаний з певними труднощами. Він передбачає прийняття рішення урядом, планування, внесення змін до чинного законодавства і

підзаконних актів, вишукування необхідних ресурсів та підготовку кадрів. Мине рік, перш ніж реформи почнуть давати перші плоди, і не менше двох-трьох років, щоб завершити процес реформування.

Реформа секретаріату уряду має здійснюватися паралельно з посиленням спроможності міністерств щодо формування державної політики. Координуючий орган повинен мати, що координувати. Робота секретаріату уряду значною мірою залежить від матеріалів, які надходять від міністерств. Якщо міністерства не спроможні розробляти високоякісні пропозиції щодо державної політики, проводити консультації та робити оцінку впливів, секретаріат уряду не може забезпечити поінформоване прийняття рішень з питань державної політики.

Успішне просування реформ потребує змін в організаційній культурі. Спадком минулого, що міцно вкоренився, залишається недостатній досвід державних службовців у формуванні та обстоюванні власної позиції. Раніше службовців готували переважно для того, щоб вони виконували правила або, в кращому разі, збирали об'єктивні дані та інформацію. Однак вироблення державної політики та її координація — це водночас наука і мистецтво, які передусім потребують вміння формулювати власні судження. Хоча вважається, що прийняття рішень з питань державної політики зрештою належить до компетенції Кабінету Міністрів, міністри потребують рекомендацій та підтримки експертів, які здатні на дещо більше, ніж посилалися на попередні рішення і юридичні правила. Міністрам потрібна оцінка можливих наслідків певної політики, а також політично незалежні оцінки реакції широкого загалу на ту чи іншу політику уряду.

Реформи секретаріату уряду можливі і потрібні. Здатність розробляти та реалізувати послідовну державну політику є надзвичайно важливою для європейської інтеграції. Вона набуває ще більшої ваги після вступу до Європейського Союзу і є запорукою успішного членства.

ПРО ПРОГРАМУ SIGMA

Програма Sigma — Підтримка вдосконалення врядування та менеджменту — є спільною ініціативою ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) та Європейського Союзу, за переважної фінансової підтримки ЄС.

Програма була розпочата у 1992 році для підтримки зусиль щодо реформи державного управління 5 країн Центральної та Східної Європи. З того часу Sigma розширила свою діяльність у зв'язку з процесами розширення ЄС, а також стабілізації та асоційованого членства.

Підтримка Sigma включає:

- оцінювання поступу реформ і визначення пріоритетів відносно стандартів, що відображають належну європейську практику та чинне законодавство ЄС (the *acquis communautaire*);
- надання підтримки у процесі інституційного розвитку та запровадження правових основ;
- сприяння в отриманні фінансової підтримки ЄС та інших донорів шляхом надання допомоги у розробці проектів, забезпеченні передумов та реалізації планів дій.

У 2007 році Sigma співпрацює з:

- **двома новими членами Європейського Союзу** — Болгарією та Румунією;
- **трьома країнами — кандидатами на вступ до ЄС** — Хорватією, колишньою югославською республікою Македонією та Туреччиною;
- **потенційними кандидатами — західнобалканськими країнами** — Албанією, Боснією та Герцеговиною (держава, федерація хорватів та боснійців, та Республіка боснійських сербів), Чорногорією, Сербією та Косово (що з червня 1999 управляється Тимчасовою Адміністративною Місією ООН в Косово — UNMIK);
- **Україною** (діяльність фінансується окремими грантами Швецією та Великою Британією).

Програма Sigma підтримує зусилля партнерських країн у реформуванні таких галузей:

- розроблення та реалізація програм реформування;
- зовнішній аудит;
- фінансовий контроль;

- правова та адміністративна система, державна служба та правосуддя;
- спроможність до вироблення політики та координації;
- державне управління видатками, система державної доброчесності;
- державні закупівлі;
- регуляторна політика.

З детальнішою інформацією стосовно програми Sigma можна ознайомитися на веб-сторінці: <http://www.sigmaweb.org>

Авторське право ОЕСР, 2007

Заявку на дозвіл передруку або перекладу усього матеріалу чи його частини просимо надсилати на адресу:
Head of Publications Service, OECD,
2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Серія „Бібліотека молодого державного службовця”

Навчальне видання

Sigma/OECD

**СЕКРЕТАРІАТ УРЯДУ:
координація державної політики та управління
змінами персонального складу Кабінету**

Для програми Sigma матеріали готували:

БЕН-ГЕРА Міхал, КІЛЬМІНСЬКИЙ Збігнєв, РИДЛЕВСЬКИЙ Гжегож,
ЕГАРДТ Пітер, ВОЛЬФ Адам, Д'ОМБРЕН Ніколас, КАРКАССОН Гі

Українською мовою

Переклад за виданнями:

Sigma Paper No. 35: Co-ordination at the Centre of Government:
The Functions and Organisation of the Government Office (Sigma OECD, 2004)

Sigma Paper No. 22: Management Challenges at the Centre of Government:
Coalition Situations and Government Transitions (Sigma OECD, 1998)

Видання здійснене коштом Державного бюджету України

Переклад: Леся Сьюва-Ільченко, Ольга Шаленко
Відповідальний за випуск Віталій Баєв
Випусковий редактор Фаїна Козирєва
Редактори: Жанна Маркус, Іванна Ібрагімова
Створення оригінал-макета Олександр Ремез

Здано в набір 10.03.08. Підписано до друку 27.11.08.
Формат 60x84/16. Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Леттеріка.
Ум. друк. арк. 8,37. Обл.-вид. арк. 9,22. Тираж 1000. Зам. №

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу
при Головному управлінні державної служби України
вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601, Україна
тел.: (044) 278-3650, факс: (044) 278-3622
<http://www.center.gov.ua>; e-mail: center@center.gov.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3280 від 17.09.08

Виготівник ТОВ „Оптиміст Комунікейшинз”
вул. Рейтарська, 35-А, м. Київ, 01037, Україна
тел.: (044) 501-01-87
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК 3118 від 25.02.08