

УДК 35.084 : 342.518

О. Оргісць

ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ, ЯК ОДНА З УМОВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано вітчизняний досвід впровадження посад державних секретарів у центральних органах влади та зарубіжну багаторічну практику функціонування інституту цих посад. Встановлено, що введення посад державних секретарів міністерств є одним із найважливіших елементів реформи державної служби, яка наближує державне управління України до європейських стандартів. Визначено, що формування інституту державних секретарів має стати базовою умовою дотримання принципу наступності в системі державної служби, сприяти збереженню інституційної пам'яті в системі органів виконавчої влади, забезпечувати стабільність у їх функціонуванні, ефективно використовувати накопичений професійний досвід і знання державних службовців державної установи.

Ключові слова: інститут державних секретарів, інституційна пам'ять, органи виконавчої влади, принцип наступності.

Одна з головних проблем державної служби в Україні – залежність державних службовців від політичних коливань. Висока плінність кадрів негативно впливає не лише на якість надання адміністративних послуг, а й на впровадження більшості економічних та соціальних реформ у країні, які проводяться силами державних службовців.

Від всебічного врахування в процесі розвитку органів виконавчої влади позитивних досягнень попереднього досвіду їх функціонування значною мірою залежить інституційна пам'ять організації системи державного управління. Актуальним у цьому питанні є розгляд впровадження інституту державних секретарів в Україні, які мають забезпечити стабільність апарату міністерств, сприяти примноженню професійного потенціалу кадрів державної служби.

Доцільно зазначити, що проблематиці кадрової політики в системі державного управління вітчизняні науковці приділяють значну увагу. Серед авторів останніх публікацій, які присвячені модернізації державної служби, необхідно назвати таких вітчизняних науковців: Н. Гончарук, О. Линдюк, Ю. Ковбасюка, С. Серьогіна та інших. Безпосередньо запровадження інституту державних секретарів в Україні розглядається в роботах В. Дерещ, І. Коліушко, І. Письменної, С. Сороки.

Не зважаючи на велику кількість публікацій, які розглядають проблеми реформування вітчизняної державної служби, функціонування інституту державних секретарів, з огляду на забезпечення інституційної пам'яті державних установ, потребує додаткового вивчення.

Мета статті – аналіз вітчизняного досвіду впровадження посад державних секретарів у центральних органах виконавчої влади та зарубіжної практики функціонування інституту цих посад з огляду на забезпечення інституційної пам'яті в системі державної влади.

Складовою успіху для реформування державного управління в Україні є професійні кадри на державній службі, насамперед на вищих посадах, проте щоразу з приходом нового уряду змінюється її кадровий склад, який не завжди у змозі зразу ж виконувати поставлені перед ним управлінські завдання. Якщо більшість вищих посад у державі політизовані, а зміна уряду неминуче призводить до великих кадрових перестановок, то протистояти реформам буває важче. Крім того, політизовані чиновники вищого рангу можуть мати меншу легітимність в очах своїх підлеглих, внаслідок чого їм складніше здійснювати зміни.

В умовах українських реалій, як зазначає А. Шкрум, новопризначений міністр приходить з чіткою коаліційною угодою, програмою уряду, яку має виконувати. Проте з першого дня роботи він не компетентний у тих питаннях, за які відповідає. До того ж, новий очільник або звільняє державних службовців, які до його призначення працювали в міністерстві, і призначає своїх людей, які ні в чому не компетентні і все розхитують, або зовсім не розуміє, як будувати державну політику [1]. Саме через це розмежування політичних та адміністративних функцій у керівництві міністерств, що передбачено новим Законом України “Про державну службу”, має стати базовою умовою дотримання принципу наступності в державній службі. Адже центральна проблема державної служби в Україні, на думку І. Коліушка, – це ступінь політичної незалежності та незаангажованості, нейтральності державних чиновників. “Уряди приходять і йдуть, а апарат професійних державних службовців повинен залишатися на місці, зберігати інституційну пам’ять і не залежати від коливання політичної температури в країні”, – сказав він [2].

Законом “Про державну службу” запроваджена нова посада – державний секретар (Кабінету Міністрів України та міністерств), який є вищою посадовою особою з числа державних службовців відомства, підзвітним і підконтрольним міністру [3]. Держсекретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п’ять років з правом повторного призначення. Відбір кандидатури на посаду державного секретаря міністерства здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну службу [4]. Загальна кількість секретарів становить 19 осіб, зокрема і державний секретар Кабінету Міністрів України [5].

Кандидатом на посаду державного секретаря міністерства може бути громадянин України, який має вищу освіту, загальний стаж роботи не менше семи років, враховуючи досвід управлінської роботи не менше трьох років, знає вітчизняне законодавство, необхідне для роботи на цій посаді, володіє професійними знаннями, вільно володіє державною мовою. Претенденти також повинні володіти особистісними менеджерськими та лідерськими якостями, вміти приймати ефективні рішення, проводити публічні виступи, бути комунікабельними, переконливими, налагоджувати партнерську взаємодію, працювати з інформацією.

Не менш важливо, на думку І. Коліушко і В. Дерезь, держсекретарю вміти формувати план змін та поліпшень, управляти змінами і реакцією на них, оцінювати ефективність змін, володіти навиками управління організацією та персоналом, публічними фінансами, працювати в умовах електронного управління. Лідер повинен вміти розпізнавати потенціал і можливості організації та її співробітників, націлювати їх на досягнення поставлених завдань. Уряд визначив і особистісні компетенції претендентів на посаду державного секретаря: принциповість, рішучість

і вимогливість при прийнятті рішень; налаштованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність та неупередженість; самоорганізацію і саморозвиток; вміння працювати в стресових ситуаціях [6]. Тобто людина, яка буде призначена на посаду державного секретаря міністерства, повинна бути не тільки професіоналом, а й наділена відповідними особистісними якостями.

Основними завданнями державного секретаря міністерства є забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства. Перелік обов'язків державного секретаря визначений ст. 10 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” [7]. В. Бондаренко наголошує, що держсекретар відповідає в міністерстві за все, що стосується державної служби. При цьому прийняття політичних рішень залишається за міністром [8].

Сам термін “державний секретар міністерства” для України є не новим, в 2001 – 2003 рр. цей пост намагався ввести президент Л. Кучма. Проте перший досвід реалізації ідеї розмежувати політичні та адміністративні функції і повноваження міністрів і державних секретарів не був успішним. Причина, як зазначає І. Коліушко, в тому, що з рекомендацій експертів з питань адміністративної реформи запозичили тільки назву нової посади – “державний секретар”. Все інше – спосіб їх призначення, визначення повноважень, відповідальності – абсолютно не відповідало традиціям європейських урядів і відбувалося вкрай суперечливо і непослідовно. Державний секретар отримав тоді низку політичних повноважень, зокрема виконував обов'язки міністра в разі його відсутності, брав участь в засіданнях уряду, хоча функції державного секретаря повинні бути чисто адміністративними. Порядок призначення державних секретарів також мав політичне забарвлення – державні секретарі призначалися в тому ж порядку, що і міністри, – президентом України. До того ж, у різних міністерствах до розподілу функцій між міністром і державним секретарем підходили по-різному. Були приклади, коли міністр брав на себе функції контролю апарату, а державний секретар представляв міністерство в парламентських заходах.

Зазначена посада була ліквідована через два роки, але це не означало, що державний секретар був не потрібен вітчизняному державному управлінню. Проблема полягала в тому, що введена модель не повною мірою відповідала самій ідеї, яка в неї була закладена. І. Письменна наголошує, що ліквідація інституту державних секретарів пов'язана не стільки з відмовою від самої ідеї розподілу політичної та управлінської діяльності, скільки з відмовою від тієї специфічної ситуації, яка склалась в органах виконавчої влади, коли в них було утворено фактично два центри управління: політичний та адміністративний. Про це писала і В. Скрипнюк, яка цілком слушно звертала увагу на те, що проблеми, які можуть виникнути з діяльністю державних секретарів в Україні, пов'язані не стільки з вадами самого цього інституту (адже принцип розподілу на управлінські й політичні посади не піддається сумніву), скільки з тією специфічною ситуацією в Україні, коли традиційні для західних держав принципи й інститути починають використовуватись зовсім в інших цілях і служать уже не інтересам народу, ефективного управління тощо, а допомагають розбудовувати стратегічні плани в боротьбі за владу [9].

Введення посад державних секретарів в Україні нині експерти сприймають по-різному. Так, Д. Бродський стверджує, що інститут держсекретарів – це “реформаторська фікція” уряду, який може бути використаний як політичний інструмент контролю і впливу над міністрами. Є побоювання, що держсекретар,

який представляє інтереси попереднього керівництва або лобістських груп, може також виявитися зручною і потужною зброєю для блокування небажаних реформ або нововведень, ефективним інструментом дискредитації будь-якого, навіть найкращого міністра. Тобто новий уряд може виявитися де-факто заблокованим старими держсекретарями, якщо ті не є незалежними професіоналами, а чиймись ставлениками [10].

Більшість експертів вважають, що документально функції, повноваження, завдання інституту держсекретарів прописані логічно, але є величезна проблема вже на стадії імплементації, коли вступає в дію людський фактор під час конкурсних процедур. Експерт А. Октисюк зазначає, що результати роботи Комісії з питань вищого корпусу держслужби з відбору претендентів на посади державних секретарів підтвердили висловлені раніше побоювання і підтвердили, що комісія є занадто політизованою, а її діяльність – непрозорою і часом некомпетентною. “Члени від громадськості в комісії грали в одну руку з владою, замість того, щоб стати тим рупором, який би голосно повідомляв, хто саме намагається знову пробратися на керівні пости. Саме тому, на мою думку, багато з відібраних комісією держсекретарів не відповідають тим критеріям, які повинні бути пред’явлені чиновникам такого рівня”, – вважає А. Октисюк. Досить песимістично про результати реформи висловлюються й інші експерти і громадські діячі, називаючи її причиною саме незадовільну роботу комісії. А міністр охорони здоров’я У. Супрун прямо назвала ситуацію, що склалася, реваншем старої корупційної системи [11].

Проте прихильників запровадження інституту державних секретарів в Україні більше. І. Коліушко та В. Дерезь наводять п’ять доказів на підтвердження необхідності цих посад. По-перше, міністр, очолюючи відповідну сферу державної політики, зосереджується на найважливіших для країни питаннях: виборі найкращої стратегії розвитку відповідної сфери, формуванні на її основі державної політики і втіленні її в життя шляхом проведення реформ або інших заходів. Він не повинен витратити час на вирішення таких питань, як кадрові призначення в апараті міністерства, його зміст і функціонування. Власне, державний секретар повинен розвантажити міністра, звільнивши його від другорядних справ [12]. На думку А. Шкрум, на сьогодні 80% доручень міністра не виконується. Якби таке було в бізнесі, то компанія давно б “загнулася”. Але оскільки гроші виділяються з Держбюджету, то це особливо нікого не хвилює. Тим більше, дуже часто міністра саботують, його ідеї не пропускають. Тепер держсекретар керуватиме міністерством. Він підписує папери, контролює документообіг, оголошує конкурси. Звичайно, міністр може контролювати все, але секретар повинен бути компетентними у темі, знатися на управлінні персоналом. Оскільки останній повинен бути професіоналом своєї справи, він може поради міністру, як вчинити правильно [13].

По-друге, держсекретарі як державні посадовці повинні займати нейтральну політичну позицію до будь-яких партій та рухів, бути усвідомлено лояльними, а отже сприяти зростанню професіоналізації державної служби. Виконуючи доручення міністра, вони повинні виходити, насамперед, з позиції неупередженого служіння всьому суспільству, тобто попереджати міністра про можливі ризики та негативний вплив на певні соціальні групи під час реалізації дій уряду, при цьому пропонувати альтернативні шляхи вирішення урядових завдань.

По-третє, виходячи з попереднього судження, введення посад державних секретарів дасть можливість забезпечити паритет міністерських політичних ініціатив і інтересів громадян на засадах законності. Ініціативи та вказівки міністра

держсекретарями повинні виконуватися виключно у правовому полі, про будь-які невідповідності чинному законодавству чи суспільним інтересам державний секретар мусить попереджувати очільника міністерства.

По-четверте, наявність стабільно працюючого державного секретаря повинно забезпечити стабільність всього апарату міністерства, сприяти накопиченню його професійного потенціалу і збереженню інституційної пам'яті. При регулярній зміні урядів, зазначає Державний секретар Кабінету Міністрів України В. Бондаренко, щороку міняються певні пріоритети діяльності конкретних органів виконавчої влади, і органи підлаштовуються під нових керівників. Виходячи зі своєї практики, посадовець наголошує, що найгіршою є ситуація, коли вже готовий проект, над яким група людей працювала півроку, при погодженні у нового керівника, виявляється непотрібним, а він каже, що це не відповідає його новому баченню [14]. Ефективно працюючий апарат міністерства, що забезпечує діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань, формується роками. Зміна керівництва для держсекретаря, безумовно, буде викликом, і він, звичайно, завжди має вибір – може і піти у відставку, проте така поведінка буде суперечити самому духу реформи. Саме державний секретар, залишаючись на посаді навіть при зміні уряду, буде піклуватися про те, щоб зміна міністра не спричинила дестабілізацію роботи міністерства. У цьому полягає збереження інституційної пам'яті органу влади як дієвого інструменту і застави ефективності функціонування державного апарату загалом. Це означає, що в разі зміни голови міністерства адміністративна робота в ньому не буде починатися кожен раз ніби з чистого аркуша, а навпаки, накопичений професійний досвід та знання державних службовців і надалі будуть застосовуватися без витрачання часу на напрацювання вже відомого або повторення допущених раніше помилок.

По-п'яте, ефективність інституту державних секретарів вже підтверджена багаторічним європейським досвідом функціонування публічної адміністрації, а також економічним зростанням держав, у яких він був введений. Фактично в Європейському Союзі в усіх країнах робота урядів впорядкована на розмежуванні функцій і співпраці політично призначуваних міністрів і постійно працюючих державних службовців, очолюваних державним (генеральним, постійним...) секретарем або директором [15]. Однак, на нашу думку, питання щодо європейського досвіду функціонування інституту державних секретарів потребує додаткового вивчення.

Інститут держсекретарів або аналогічних за суттю посад у державному апараті виконавчої влади існує в багатьох європейських країнах – здебільшого у парламентських республіках чи конституційних монархіях (наприклад, у Нідерландах, Великій Британії, Данії, Бельгії, Німеччині, Чехії і багатьох інших). Проте однакові за назвою посади “державних секретарів” мають у різних країнах неоднакове функціональне значення і можуть бути як політичними (Польща), так і адміністративними посадами. Вищою посадовою особою з числа державних службовців у міністерствах Польщі є генеральний директор, у Німеччині – державний секретар, у Нідерландах – генеральний секретар, у Великій Британії – постійний секретар, у Угорщині – державний секретар державної служби.

Максимальний період роботи на посаді генерального секретаря встановлений у Нідерландах, який обмежений семирічним терміном. Однак можливе й продовження строку служби на чітко визначений строк, якщо з'ясується, що звільнення може призвести до зупинення певних поточних операцій і процесів у

міністерстві, а також за наявності інших поважних причин. У Німеччині обов'язковою умовою для призначення на посаду державного секретаря є проходження п'ятирічного випробувального періоду, який, за необхідності, може бути скорочено [16].

У більшості європейських країн до службових повноважень державних секретарів належить відповідальність за функціонування міністерства, забезпечення діяльності міністра, виконання заходів із упровадження урядової політики. Проте характерною особливістю посади постійного секретаря у Великій Британії є додаткове покладання на нього функцій політичного радника, обов'язками якого є присутність на систематичних нарадах із питань урядової політики і контроль щодо виконанням рішень, прийнятих на них.

Серед функціональних завдань генерального секретаря в Нідерландах немає обов'язків, які б мали політичне спрямування. Проте міністр може залучати особу, яка обіймає цю посаду, до участі у заходах, на яких приймаються політичні рішення. До того ж, держсекретар може бути членом політичної партії, хоча сам політичною діяльністю займатися не має права.

У Німеччині політична позиція державного секретаря не обов'язково має збігатися з позицією міністра. Якщо після призначення нового міністра згодом виявиться, що в нього і в державного секретаря існують суттєві відмінності в баченні політики або окремих політичних питань чи вони не можуть "ужитися" один із одним через особисті причини, держсекретаря можуть перевести на менш впливову адміністративну посаду. Відповідна рекомендація має бути обговорена у федеральному уряді [17].

Розмежування політичних і адміністративних посад у системі органів виконавчої влади існує в усіх без винятку країнах-членах Європейського Союзу, до того ж політична нейтральність у державній службі є однією з рекомендацій програми SIGMA – одного з найпрестижніших аналітичних центрів, метою якого є надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країнокандидатів до вступу в Європейський Союз, допомагає потенційним кандидатам і сусіднім країнам у реформуванні державних адміністрацій та зміцненні їх адміністративних правових меж.

Оскільки вища ланка державної служби відіграє центральну роль у поширенні європейських принципів адміністрування всередині держслужби, у регулярних звітах ЄС і оцінках SIGMA особлива увага приділяється професіоналізації та політичній нейтральності державної служби в країнах-кандидатах. Для забезпечення деполітизації вищої ланки держслужби європейські принципи і політика ЄС спрямовані на те, щоб знизити (або мінімізувати) можливості щодо застосування політичного розсуду при відборі і призначенні вищої ланки в державній адміністрації.

У 2009 р. було опубліковано доповідь SIGMA "Стійкість реформ державної служби в Центральній та Східній Європі через п'ять років після вступу до ЄС". Аналіз фактичної глибини політизації в міністерській бюрократії восьми країн показав, що найменше вища ланка міністерського чиновництва політизована в трьох прибалтійських державах. Проте, з моменту приєднання до ЄС, політизація вищої бюрократії посилилася в Словенії, Угорщині, Словаччині та Польщі. Вона залишилася на незмінному рівні в прибалтійських державах і, з застереженнями, в Чеській Республіці.

Негативна траєкторія країн в галузі реполітизації вищої ланки держслужби після вступу в ЄС спричинила особливий подив, з огляду на те, яке значення Єврокомісія надавала цьому питанню. Після приєднання оновлені закони про державну службу не втратили чинність, проте якість законодавства погіршилася. Для полегшення політичного втручання в політику державної служби часто скорочується сфера застосування цих законів. Таким чином, спостерігається тісний зв'язок між якістю правових основ, зростаючою політизацією старшого рівня держслужби і зниженням гарантій захисту зайнятості в держслужбі, насамперед у її вищій ланці [18]

У доповіді SIGMA “Професіоналізація державної служби в Західних Балканах” (2012 р.) також була відзначена тенденція формального інституціонального поділу між політикою і адмініструванням у вищому корпусі державної служби в балканських державах. Не зважаючи на те, що в законах про державну службу було визначено відкриті процедури конкурсу з відбору та призначення вищих посадових осіб, де-факто ці процедури виявилися досить неефективними, посади старших цивільних службовців, як правило, значною мірою політизовані, а політичні стимули для контролю і політизації вищого корпусу державної служби очевидні. Експерти програми відзначають, що Європейська комісія та SIGMA не можуть запобігти подальшій повторній політизації в тих країнах, де не піднімається перспектива або інтенсифікація процесу вступу в ЄС.

Так, в Албанії, Косово, на державному і федеративному рівнях Боснії і Герцеговині, у Чорногорії всі керуючі посади в адміністрації міністерств класифікуються як державні службовці. В Албанії найвищий рейтинг в управлінні має генеральний секретар, потім генеральні директори та директори департаментів. У Боснії і Герцеговині верхню позицію займає генеральний секретар міністерств, далі асистенти міністра, які очолюють сектор політики в межах міністерств. У Чорногорії верхні позиції займають секретар і заступник міністра, які, відповідно до югославської традиції державного управління, є частиною державної служби. У Косово вищими посадовими особами у міністерствах є генеральні секретарі, якій до недавнього часу мали назву постійні секретарі.

Навпаки, в Хорватії, Сербії та колишній Югославській Республіці Македонія посади державних секретарів виключені з державної служби і мають політичне призначення. У колишній Югославській Республіці Македонія державний секретар був виключений зі сфери цивільної служби відповідно до поправки, яка була прийнята в 2010 р., і ясно показує поступовий відхід від європейських принципів у країн. У Хорватії у ході підготовки закону про державну службу у 2005 р. державні секретарі кваліфікувалися як державні службовці, але ця пропозиція була політично неприйнята. Інституційні зміни, зроблені після виборів 2011 р. та підписання Договору про вступ до ЄС, навіть повернули посаду генерального директора назад в політичне призначення. Інші країни також обговорювали зміни сфери дії закону про державну службу. Наприклад, у Боснії і Герцеговині, уряд зробив кілька спроб перетворити посади генерального секретаря і асистента міністра як два вищих рівні державної служби у політичні призначення. Але ці спроби були зупинені зусиллями ЄС.

Огляд процедур призначення державних секретарів у балканських країнах свідчить про те, що Європейська комісія, SIGMA та інші міжнародні організації та консультанти не змогли переконати уряди Західних Балкан про переваги стандартів заслуг під час призначення вищих посадових осіб. Навіть якщо були оголошені

процедури публічного конкурсу, встановлення низьких вимог професійних якостей претендентів, політичний розсуд, фаворитизм і паралельні процедури найму, такі як тимчасові призначення, залишалися широко поширеними в регіоні.

Тривалість призначення вищих посадових осіб відрізняється в західних балканських державах. Завдяки своєму формальному статусу, призначення державних секретарів у Хорватії, Сербії та колишній Югославській Республіці Македонія є у компетенції міністра. У Сербії і Чорногорії генеральні секретарі та помічники міністрів призначаються на п'ятирічний термін. Ці терміни довші, ніж конституційно визначений виборчий цикл, проте, на практиці, більш тривалі терміни призначення не захищають від звільнення вищих посадових осіб. В Албанії, Боснії і Герцеговині генеральні секретарі призначаються на невизначений термін. Однак на практиці відмінності між невизначеними і терміновими контрактами не мають ніякого значення з точки зору безпеки праці вищих посадових осіб.

Дослідження показників плинності кадрів цивільної служби в європейських країнах набагато нижчі порівняно з новими країнами-членами ЄС, де після виборів зміни в вищих рівнях посадовців досягали 70 – 90% [19]. На підтримку ефективності інституту державних секретарів свідчить і той факт, що в тих державах, де він був введений, відмічалось стабільне економічне зростання.

Висновки

Отже, після створення інституту держсекретарів в міністерствах у Україні з'явився формальний розділ між політичним керівництвом і професійним держапаратом, який в тій чи іншій формі успішно діє в більшості європейських країн. На міністра покладається відповідальність за формування стратегії відомства, політична і представницькі функції, а держсекретар приймає на себе функції реалізації політики і адміністративного управління міністерством, включаючи призначення співробітників.

Приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських принципів державного адміністрування наближує Україну до вступу в Європейську спільноту. Однак, як свідчить зарубіжний досвід, лише чітке дотримання вимог прийнятого законодавства на практиці не тільки на етапі вступу в ЄС, а й після одержання членства в ньому, надасть можливість успішно провести реформу державного управління, яка б створила професійну державну службу, забезпечила ефективність її роботи, сприяла реальним змінам у різних галузях і сферах суспільного життя. Ключовим принципом запровадження посад державних секретарів міністерств має стати політична незалежність і професіоналізм державного секретаря, який повинен бути особою висококваліфікованою, порядною, самостійною і рівновіддаленою від усіх політичних сил, оскільки з ідеології реформи його персона повинна задовольняти будь-якого нового політичного керівника. Високопрофесійний, чесний і принциповий держсекретар повинен створити умови, коли з перших днів приходу нового міністра відомство впроваджуватиме його політичну лінію.

Список використаної літератури

1. Собко Я. Госсекретарь: должность для “нужных людей” или аполитичный менеджер / Я. Собко // Судебно-юридическая газета [Электронный ресурс]. — 2016. — 4 ноябр. — Режим доступа : <http://sud.ua/news/2016/11/04/97066-gossekretar-dolzhnost-dlya-nyzhnikh-lyudej-ili-apolitichnij-menedzher>.

2. В Украине готовятся изменить правила игры для госчиновников [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://news.liga.net/news/politics/4260215-v_ukraine_gotovyatsya_izmenit_pravila_igry_dlya_goschinovnikov.htm.

3. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. (Редакція від 05.01.2017). — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

4. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. (Редакція від 01.05.2016, підстава 889-19). — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

5. Собко Я. Госсекретарь: должность для “нужных людей”...

6. Письменна І. І. Формування інституту державних секретарів як базова умова дотримання принципу наступності / І. І. Письменна // Вісник Академії митної служби України [Електронний ресурс] : наук. зб. — 2014. — № 1. — С. 92—96. — (Серія “Державне управління”).

7. Про центральні органи виконавчої влади...

8. Ексклюзивне інтерв'ю Державного секретаря Кабінету Міністрів України Володимира Бондаренка агентству “Інтерфакс – Україна” (30.01.2017 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249698286.

9. Письменна І. І. Формування інституту державних секретарів... — С. 92—96.

10. Собко Я. Госсекретарь: должность для “нужных людей”...

11. Ткачук Н. Реанимационный пшик или пакетный шиш: кто виноват в провале реформы госслужбы [Электронный ресурс] / Н. Ткачук. — Режим доступа : <https://apostrophe.ua/article/politics/2017-01-19/reanimatsionniy-pshik-ili-paketnyi-shi-sh-kto-vinovat-v-provale-reformyi-gosslujby/9641>.

12. Ексклюзивне інтерв'ю Державного секретаря...

13. Собко Я. Госсекретарь: должность для “нужных людей”...

14. Ексклюзивне інтерв'ю Державного секретаря...

15. Колиушко И. Государственные секретари министерств: старт новой управленческой реформы / И. Колиушко, В. Дерез // Зеркало недели. Украина” [Электронный ресурс]. — 2016. — № 41. — 4 ноябр. — Режим доступа : <http://gazeta.zn.ua/internal/gosudarstvennye-sekretari-ministerstv-start-novoy-upravlencheskoj-reformy-.html>.

16. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — С. 312.

17. Там само. — С. 314.

18. Meyer-Sahling J. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession / J. Meyer-Sahling // SIGMA Papers [Electronic resource]. — 2009. — № 44. — Access mode : <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>.

19. Meyer-Sahling J. Civil Service Professionalisation in the Western Balkans / J. Meyer-Sahling // SIGMA Papers [Electronic resource]. — 2012. — № 48. — Access mode : <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>.

O. Orhiets

**FUNCTIONING OF THE INSTITUTION OF STATE SECRETARIES
AS A CONDITION OF PROVIDING INSTITUTIONAL MEMORY
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

This article analyzes the home country experience of implementing state secretary positions in the central governmental bodies and the foreign multi-year practice in the functioning of these positions. The implementation of state secretary positions in the Ministries is ascertained to be one of the most important elements of civil service reform that brings public administration of Ukraine closer to the European standards. The author states that the formation of the institution of state secretaries ought to become a basic condition of observance of the principle of continuity in the system of civil service, and to support the preservation of institutional memory in the system of executive bodies, the provision of their stable functioning and the effective use of the acquired professional experience and knowledge of civil servants.

Key words: institution of state secretaries, institutional memory, executive bodies, principle of continuity.