

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПЕРЕРВНОЇ
ОСВІТИ Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач випускової кафедри
_____ Н.М. Грущинська
« _____ » _____ 2020 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО
РІВНЯ «МАГІСТР»
За освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах
публічного управління»

**Тема : «Тенденції інноваційного розвитку публічного управління
в країнах Європи»**

Виконавець: студент гр. МУз 201 Пасічник Ганна

Олегівна Керівник: доцент Чібісова Ірина Валентинівна

Консультанти з окремих розділів
пояснювальної записки _____ доц. Чібісова І.В.

Нормоконтролер: _____ доц. Чібісова І.В.

Київ 2020
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут неперервної освіти
Кафедра публічного управління та адміністрування
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ:
Завідувач кафедри
_____ Н. М. Грущинська
«_____» _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ
на виконання дипломної роботи
Пасічник Ганни Олегівни

1. Тема роботи: **«Тенденції інноваційного розвитку публічного управління в країнах Європи»**

затверджена наказом ректора від «30» листопада 2020 р.

№ 2362/ст.

2. Термін виконання роботи: з 13.10.2020 р. по 31.12.2020 р. 3. Вихідні дані до роботи: методичні розробки вітчизняних та зарубіжних авторів, періодичні видання, статистичні щорічники, результати власних спостережень і обстеження діяльності публічних установ, ресурси мережі Internet, нормативно-законодавча база України, статистична звітність організацій, періодичні видання

4. Зміст пояснювальної записки: теоретико-методологічні засади інноваційного розвитку публічного управління, аналіз особливостей реформування публічного управління в країнах Європи, удосконалення інституту публічного управління на сучасному етапі.

5. Перелік обов'язкового графічного (ілюстративного) матеріалу: 5 рисунків, 1 таблиця. Розроблена презентація в Microsoft Office Power Point

6. Календарний план-графік

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вибрати тему дипломної роботи	13.10.2020-23.10.2020	Виконано
2.	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	24.10.2020-31.10.2020	Виконано
3.	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	01.11.2020-05.11.2020	Виконано
4.	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	06.11.2020-14.11.2020	Виконано
5.	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	15.11.2020-30.11.2020	Виконано
6.	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	01.12.2020-08.12.2020	Виконано
7.	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	09.12.2020-11.12.2020	Виконано
8.	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	12.12.2020-15.12.2020	Виконано
9.	Отримати відгук керівника та рецензію	16.12.2020-18.12.2020	Виконано
10.	Підготувати доповідь на захист	19.12.2020-31.12.2020	Виконано

7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1. Теоретико-методологічні засади інноваційного розвитку публічного управління	доц. Чібісова І.В.	06.11.2020 р.	06.11.2020 р.

2. Аналіз особливостей реформування публічного управління в країнах Європи	доц. Чібісова І.В..	15.11.2020 р.	15.11.2020 р.
3. Удосконалення інституту публічного управління на сучасному етапі	доц. Чібісова І.В.	01.12.2020 р.	01.12.2020 р.

8. Дата видачі завдання: 13.10.2020 р.

Керівник дипломної роботи _____ доц. Чібісова І.В.

Завдання прийняв до виконання _____ Пасічник Г.О.

3

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи «ТЕНДЕНЦІЇ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ»:

122 с., 5 рис., 1 табл., 61 літературне джерело.

Об'єкт дослідження: процес публічного управління в країнах Європи.

Мета роботи: провести аналіз тенденцій інноваційного розвитку публічного управління в країнах Європи, розробити та обґрунтувати можливості застосування зарубіжного досвіду в Україні.

Методи дослідження: діалектичний метод пізнання і системний підхід до вивчення економічних явищ, і процесів, теоретичні положення вітчизняних та зарубіжних вчених з теми роботи.

Результати дипломної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА; КРАЇНИ ЄВРОПИ; ІННОВАЦІЙНИЙ

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	9
1.1 Поняття та сутність публічного управління в умовах інноваційного розвитку.....	9
1.2 Еволюція основних концепцій публічного управління: від історичного аспекту до новітніх технологій.....	16
1.3 Нормативно-правова база регулювання публічної служби в країнах Європи.....	29
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ОСОБЛИВОСТЕЙ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ... 43	43
2.1 Стан та проблеми розвитку публічного управління в умовах реформування.....	43
2.2 Порівняльний аналіз європейських моделей публічного управління.....	56
2.3 Тенденції інноваційного розвитку публічного управління в країнах Європи.....	69
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	84
3.1 Проблеми та перспективи розвитку публічного управління в умовах сучасних інноваційних перспектив.....	84
3.2 Концепція інноваційної моделі публічного	

управління в Україні на основі досвіду європейських країн	89 3.3
Перспективні заходи запровадження досвіду публічної служби країн ЄС у вітчизняну практику.....	95 ВИСНОВКИ
.....	112 СПИСОК
ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	115

ВСТУП

Актуальність теми. Основною тенденцією змін управління на державній службі в європейських країнах стало перенесення управлінських методів і технологій з комерційної сфери в державну. Підходи та технології управління, відпрацьовані в комерційних структурах, впроваджуються в практику управління державних організацій: авторитарне управління змінює менеджмент участі, монополію з надання послуг змінює змагання, конкуренція з надання послуг, механізм бюрократії перетворюються на механізм ринку і т.д.

У державних організаціях нового типу змінюється роль керівника лідера, який допомагає співробітникам самостійно виробляти нові підходи, удосконалювати прийоми і методи виконуваної роботи, перетворювати колектив в єдину монолітну команду, здійснювати налаштування цієї команди і здійснювати особистий позитивний вплив на вирішення спільних завдань. У процесі становлення нової моделі управління змінюється і роль персоналу. Інвестиції в людський капітал є настільки ж важливими, як і інвестиції в основні фонди. Обов'язковим стає безперервне навчання державних службовців. Перехід управління на державній службі від

традиційної бюрократичної моделі до нової моделі управління, орієнтованої на пошук ефективного вирішення проблем, характеризується більшою орієнтацією на цілі і місію на відміну від орієнтації на правила і процедури. Практика формування місії (чітко виражена причина існування організації на ринку, яка деталізує статус фірми і забезпечує напрям і орієнтири для визначення цілей і стратегій на різних організаційних рівнях) поступово зміцнюється в державній службі.

У практику державної служби впроваджуються методи кількісної оцінки результатів, зокрема оцінки ефективності (співвідношення результатів до витрат), результативності (співвідношення фактичного результату до планованого) і економії (співвідношення планованих витрат до фактичних).

6

Дослідженням питань проблематики публічного управління займалися такі відомі науковці як, А.І. Грицяк, В.Б. Авер'янов, О.Ю. Амосов, В.М. Щегорцова, О.О. Олейнікова, А.М. Дробязко, В.Д. Бакуменко, О.Ю. Оболенський, Н.М. Мельтюхова, В.Я. Малиновський, С.І. Чернов, та ін. дослідники. Проте, існуючі дослідження присвячені в основному, теоретичним і прикладним проблемам менеджменту державних органів, що потребує подальших наукових пошуків з цієї тематики. Безперечно, враховуючи їх наукові надбання, слід зазначити, що дослідження за цією тематикою продовжують залишатися актуальними.

Метою досліджень дипломної роботи є аналіз тенденцій інноваційного розвитку публічного управління в країнах Європи, розробка та обґрунтування можливостей застосування зарубіжного досвіду в Україні. Головна мета обумовила вирішення наступних завдань:

- 1) визначити поняття та сутність публічного управління в умовах інноваційного розвитку;
- 2) розглянути еволюцію основних концепцій публічного управління: від історичного аспекту до новітніх технологій; 3) проаналізувати

нормативно-правову базу регулювання публічної служби в країнах Європи;

4) розглянути стан та виявити проблеми розвитку публічного управління в умовах реформування;

5) провести порівняльний аналіз європейських моделей публічного управління;

6) визначити тенденції інноваційного розвитку публічного управління в країнах Європи;

7) виявити проблеми та перспективи розвитку публічного управління в сучасних умовах;

8) розробити концепцію інноваційної моделі публічного управління в Україні на основі досвіду європейських країн;

9) запропонувати перспективні заходи запровадження досвіду публічного управління країн ЄС у вітчизняну практику.

7

Об'єктом дослідження є процес публічного управління в країнах Європи.

Предметом дослідження є тенденції інноваційного розвитку публічного управління в країнах Європи.

Методикою дослідження, теоретичною і методологічною основою дослідження був діалектичний метод пізнання і системний підхід до вивчення економічних явищ, і процесів, теоретичні положення вітчизняних та зарубіжних вчених на тему роботи.

Інформаційною базою досліджень були методичні розробки вітчизняних та зарубіжних авторів, періодичні видання, статистичні щорічники, результати власних спостережень і обстеження діяльності публічних установ, ресурси мережі Internet, нормативно-законодавча база України, статистична звітність організацій, періодичні видання.

Структура та обсяг роботи. Дипломна магістерська робота

складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Дипломна робота містить 122 сторінки, 5 рисунків, 1 таблицю, 61 літературне джерело.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Поняття та сутність публічного управління в умовах інноваційного розвитку

В сучасних умовах в українській лексиці все частіше як синонім слова «управління» вживається англійське слово «management». При цьому, під менеджментом розуміється управління і, згідно з таким розумінням, менеджмент має місце і в діяльності уряду, тобто його слід вивчати не тільки з точки зору бізнесу, але і як публічний менеджмент [1].

Оскільки публічне управління - це не тільки адміністративний, але і політичний процес, то його системне розуміння включає дії формальних та неформальних учасників, включених в процес прийняття та виконання

рішень, і формальних та неформальних структур, створених для прийняття і виконання цих рішень [What is good governance ... 2015]. Уряд разом з бюрократичним апаратом є найважливішими, але не єдиними учасниками цього процесу. Останній включає також діяльність неурядових організацій, аналітичних мозкових центрів, релігійних лідерів, фінансових інститутів, політичних партій, груп інтересів і т.д.

Питання про те, яке поняття коректніше використовувати в теорії і практиці української публічної адміністрації та адміністрування - «публічне управління» або «публічний менеджмент» - є спірним. Вчені одностайні в думці, що слово «management» означає систему видів діяльності з управління бізнесом, господарською діяльністю за допомогою ефективних форм і методів, спрямованих на збільшення прибутку [5, 166]. З огляду на цю авторитетну думку, доцільно в теорії і практиці публічної адміністрації та адміністрування використовувати поняття «публічне управління».

9

У 1948 році американський політолог Д. Уалдо опублікував свою працю «адміністративна держава: дослідження політичної теорії американської публічної адміністрації», в якій викладена теорія сучасної публічної адміністрації (адміністрування). Уалдо аргументовано захищає тезу, що «демократичні держави підтримуються професійною та політичною бюрократією». Він вважає, що наукове управління і ефективність не є основною метою бюрократичного уряду, його метою в першу чергу повинна бути служба суспільству. Уалдо є першим дослідником, що використовує поняття «публічне управління» і протиставляє його поняттю «публічне адміністрування». Він стверджує, що науковий метод, який застосовується в публічному адмініструванні, зазнав невдачі у своїй спробі внести демократичні цінності в публічне управління.

Зазвичай поняття «публічне управління» пов'язується зі змістом поняття «публічне адміністрування». Тому перш ніж приступити до

визначення сутності «публічного управління», необхідно з'ясувати, що слід розуміти під «публічною адміністрацією» і «публічним адмініструванням».

Деякі автори стверджують, що публічне адміністрування - це: - діяльність з досягнення публічних цілей, результатів реалізації громадських інтересів;

- діяльність, що виявляється у функціонуванні трьох гілок влади - законодавчої, виконавчої і судової. Сюди слід додати і адміністрацію президента в державах з республіканською формою правління або адміністрацію монарха в державах з монархічною формою правління. Всі вони мають обслуговуючу адміністрацію;

- діяльність, що виявляється в політичному процесі державного управління;

- діяльність, що відрізняється від приватного (бізнес-) адміністрування [2, с.16-17].

10

У широкому сенсі структура публічної адміністрації включає в себе державні органи та місцеві адміністративні органи, а також структурні ланки адміністрацій, які допомагають їм здійснювати встановлені законом функції.

У вузькому сенсі структура публічної адміністрації є відокремленою і складною суспільною системою, яка включає в себе:

- державну адміністрацію - сюди входять адміністрації законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, а також президентська адміністрація або адміністрація монарха;

- адміністрацію організацій, що надають публічні послуги, і громадських організацій;

- адміністрацію публічних підприємств з державним, переважно державним і муніципальним майном.

Зазначені адміністрації сприяють здійсненню правомочностей

відповідних державних органів, які є суб'єктами управління у створеній системі публічної адміністрації. Але основною функцією адміністрації є надання публічних послуг громадянам.

До органів державного апарату (всі державні органи) як публічних органів відносяться: органи державної та місцевої влади і самоврядування; органи центральної державної та територіальної (місцевої) адміністрації; судові органи. Ці органи здійснюють державне управління.

Поза державним апаратом існують і інші органи та керівники, які керують організаціями, що надають публічні послуги громадянам. Серед них: конституційний суд, прокуратура, рахункова палата, виборчі комісії, Антимонопольний комітет, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення та ін. Їх функції в першу чергу спрямовані всередину державного механізму, мають на меті забезпечення його оптимального функціонування в межах Конституції та законів.

Таким чином, поняття «публічний орган» є більш широким, ніж поняття «державний орган» і «адміністративний орган». Суттєвою характеристикою публічних органів є те, що вони здійснюють публічне

управління, метою якого є надання комплексу публічних послуг внаслідок значного суспільного інтересу. В якості суб'єктів публічного управління можуть бути визначені органи публічної адміністрації. Всі публічні сфери, в яких держава управляє і надає публічні послуги, можуть бути визначені як об'єкти публічного управління. Публічне управління в рамках публічних органів здійснюється співробітниками, які призначені в структури публічної адміністрації.

У 1930-і рр. отримала розвиток концепція про «спільне управління або принципи адміністрації», принципи якої були визначені французьким дослідником А. Файолем і пізніше американським дослідником Л.Ервіком. Згодом ця концепція затвердилася як теорія загального управління. Її автори стверджують, що «Адміністрація підпорядковується загальним правилам,

незалежно від того, де функціонує - в публічному або в приватному секторі». На підставі досліджень А. Файоля американські дослідники сформулювали в 1937 р. сім принципів діяльності адміністрації: планування, організація, управління персоналом, керівництво, координація, звітність і фінансування (POSDCORB) [2, 162].

Таким чином, теорія загального управління акцентує увагу на управлінні як процесі. Теорія суспільного управління збагачується в цей період підходами гуманітарних організаційних теорій, серед яких особливе місце займає теорія управління людськими ресурсами М.П.Фоллета і теорія організаційного розвитку Д.Макгрегора. На основі зазначених теорій в формуванні нової теорії публічного управління в цей період формується її перший напрямок - традиційне громадське управління.

На початку ХХ ст. в США отримала розвиток класична теорія М. Вебера про «ідеальну бюрократію». Основи наукового управління (наукового менеджменту) заклали Ф. Тейлор і Л.Гілберт. На їхню думку, в науковому управлінні громадськими організаціями для підвищення ефективності їх діяльності можуть застосовуватися підходи, характерні для приватного сектора. На цій основі в теорії публічного управління

12

створюється її другий напрямок - нове публічне управління (публічний менеджмент і новий публічний менеджмент).

Класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – new public management) (рис.1.1).

• Публічне
адмініструван
ня

• Публічне
управління

Рис. 1.1. Еволюція моделі управління у державному секторі

В кінці XX - початку XXI ст. в США розроблено третій напрямок теорії публічного управління - постсучасний публічний менеджмент. У спеціалізованій літературі з управління позначено початок розробки ще одного, четвертого напрямку теорії публічного управління - глобального публічного управління.

Публічне управління пов'язано з публічним адмініструванням. Але адміністрування існує як в державних, місцевих та громадських організаціях, так і в господарських організаціях - державних і приватних.

Приватне, або бізнес-адміністрування - це адміністрування, яке обслуговує бізнес, а також допомагає органам управління і керівникам господарських підприємств і комерційним товариствам. Комерційне підприємство може бути кооперативним або приватним, але адміністрація всередині цього підприємства, яка безпосередньо має організаційні або обслуговуючі функції по відношенню до виробничої або торговельної

діяльності, називається «бізнес-адміністрація» і займається бізнес адмініструванням.

Необхідно розрізнити поняття «публічне управління» і «бізнес менеджмент». Між ними з формальної точки зору існує багато спільного, так як в обох випадках мова йде про управління і про застосування однакових або подібних управлінських методів і підходів. Здійснюється пошук ефективного використання людських і матеріальних ресурсів. Кожна організація, незалежно від того, державна вона чи приватна, підпорядковується певним організаційним принципам, діє відповідно до

закону і повинна вирішувати проблеми в зв'язку з мінливими умовами соціального середовища.

Відмінності між «публічним управлінням» і «бізнес-менеджментом» мають істотне значення при їх використанні в публічних і бізнес організаціях. Вони є важливими з точки зору соціальної, економічної і політичної ролі цих організацій в суспільстві, і їх не можна недооцінювати. Чітке визначення відмінностей між ними не повинно залишати місця для плутанини у визначенні їх призначення і завдань.

Публічне управління в меншій мірі орієнтоване на ринок. Публічні органи, які його здійснюють, і публічна адміністрація, яка їм допомагає, більшою мірою схильні до політичних впливів і впливів суспільних. На них більше впливають громадська думка і ЗМІ. Публічні органи і публічна адміністрація підлягають більш детальному і більш суворому регламентуванню законом і іншими нормативними актами, ніж органи, які здійснюють бізнес-менеджмент. При здійсненні публічного управління існує набагато більше нормативних обмежень. Суворі правові регламентації часто обмежують свободу і вибір рішень публічних органів та адміністраторів. Їх дії здійснюються виключно на підставі закону. Необхідно мати на увазі, що в певних випадках публічні органи мають право на зміну точки зору при вирішенні питань. Це право визначається як їх оперативна самостійність [3, 15; 4, 29-51].

14

Публічне управління орієнтоване більшою мірою на обслуговування населення. Дії державних органів, які його здійснюють, націлені на задоволення суспільних інтересів, в той час як органи, що здійснюють бізнес менеджмент, націлені на отримання прибутку і орієнтовані на клієнтів бізнес-організацій.

Діяльність органів, які здійснюють публічне управління, зазвичай ґрунтується на їх правах, офіційно встановлених або законом, або актом вищого виконавчого органу. Вони відповідають за впровадження державної

політики і за суспільний розвиток і якість життя в суспільстві. Ці органи несуть відповідальність за національну безпеку і економічний розвиток держави, за досягнення важливих соціальних цілей через реалізацію різних політичних програм, спрямованих на регулювання приватних видів діяльності, перерозподіл доходу.

Бізнес-менеджмент надає більше свободи керівникам бізнес організацій при наборі і призначенні персоналу в порівнянні з публічною адміністрацією. В останній призначаються співробітники, які підпорядковуються регламентації в системі державної служби.

Виконавчі органи, які здійснюють публічне управління в публічній адміністрації, можуть бути об'єктом парламентського та адміністративного контролю.

Публічне управління не має гнучкості бізнес-менеджменту. Воно не пристосовується легко і швидко до політичних, соціальних, економічних та інших змін. Для його здійснення встановлені певні правила, зміни яких вимагають багато часу і зусиль. У публічній адміністрації питання, пов'язані з етикою, неупередженістю, рівноправністю, справедливістю, об'єктивністю, вважаються більш важливими і мають більше значення, ніж в бізнес адміністрації.

Через мінливість соціальних і політичних умов в суспільстві і в зв'язку з тим, що публічне управління не завжди має на меті досягнення матеріальних результатів, вимірювання та оцінку ефективності та якості

адміністративної діяльності співробітників публічної адміністрації складніше здійснити в порівнянні з оцінкою бізнес-адміністрування .

Існує ще цілий ряд відмінностей між публічним управлінням і бізнес менеджментом. Так, наприклад, публічне управління ставить перед собою і виконує політичні завдання, сформульовані для громадської організації ззовні, а бізнес-менеджмент - корпоративні завдання, сформульовані всередині бізнес-організації. Мобільність керівних кадрів в обох типах

організацій також різняться. Мобільність викладацького складу в структурах публічної адміністрації підпорядковується певним правилам, встановленим регламентом, в той час як в бізнес-адміністрації ця мобільність залежить виключно від волі роботодавця. При цьому в обох адміністраціях працюють люди, які включені в різні команди або колективи. В обох адміністраціях ці люди розробляють програми дій, ставлять цілі, здійснюють стратегічне планування, вибір варіантів, приймають рішення, організують їх виконання. В обох адміністраціях ці люди взаємодіють.

Публічне управління завжди направлено на реалізацію потреб громадян, задоволенню їх потреб. У приватному секторі громадяни можуть вибирати, з якою комерційною організацією мати справу, які використовувати пропоновані продукти або послуги. Публічне управління не надає громадянам вибір, і вони змушені отримувати державну послугу в тому варіанті, в якому вона пропонується всім.

1.2. Еволюція основних концепцій публічного управління: від історичного аспекту до новітніх технологій

Перші концепції державного управління виникли в державах Стародавнього Сходу і Античності. Так, античні автори були зайняті пошуком «ідеальної держави», здатної бути гарантом загального щастя. Автором концепції морального управління, яке здійснюють філософи, був Аристотель. Він розглядав державу як провайдера громадського блага, що діє на основі принципів зрівняння і розподіляє справедливості, що дозволило б обмежити нерівність і мінімізувати конфлікти [16, с.112-121].

У Стародавньому Римі держава розумілася як правове управління сім'ями. У концепції правової держави світські правителі Риму бачили зручну зброю в боротьбі з корпоративними об'єднаннями в їх власному

суспільстві, з яким вони перебували в конфлікті, особливо з феодальними корпораціями і церквою [16, с.133-137].

Концепції правової держави як еталон управління державою на різних історичних етапах і з різною глибиною і наповненістю відтворювалися у всіх європейських і світових державах і сьогодні підтримуються ООН. Перемога королівського абсолютизму в XVI в. привела до формування абсолютних монархій, які потребували розгалуженого апарату управління. Починаючи з Вінсента де Гурне (1745), широке поширення набула бюрократична концепція управління державою, яка міцно увійшла в сучасну практику. Для позначення виконавчої влади Вінсент де Гурне в 1745 р ввів в науку термін «бюрократія». Наукове обґрунтування бюрократична концепція управління отримала в роботах Г. Гегеля, Д. С. Мілля, А. де Токвіля, Г. Моска, і особливо, М. Вебера.

У другій половині XIX ст. О. Конт розробив ідеалістичну концепцію управління державою в формі соціократії. У ній управлінням соціократії займався капіталістичний клас (патриціат), керівництвом яким здійснювали банкіри. Філософи, вчені, поети і лікарі здійснювали духовну владу, а уряд повинен був безупинно будити думку про цілі та завдання і почуття загальної солідарності [23].

Промислова революція, що почалася в Західній Європі, призвела до посилення централізації і бюрократизації влади держави. Крім того, наслідком індустріалізації стало витіснення аристократичних еліт з боку буржуазії. Настав період критичної переоцінки досвіду представницького правління і ліберально-демократичних цінностей. Це знайшло своє

17
відображення в розробці концепції еліт В. Парето і в концепції політичного класу Г. Моски, які вважали еліти найбільш цінним елементом суспільства, що володіє правом на управління. На початку XX ст. Т. Вебленом (США) було ініційовано формування технократичної концепції управління державою як протест проти панування виниклої фінансової олігархії, яка

обмежувала б інтереси розвитку техніки і виробництва. Основна ідея полягала в передачі влади фахівцям з управління, технікам і інженерам. Так сформувалося гасло радикального антидемократичного технократизму 30-х рр. XX ст. (Г. Скотт, С. Чейз - США, Ж. Бенд - Франція).

Широке поширення технократичні концепції отримали в 50-60-х рр. XX ст., Вони включили в себе трансформовану «теорію бюрократії» М. Вебера (Німеччина). За Дж. Гелбрейтом (США), державу слід перетворити в виконавчий орган «техноструктури». Але потім складовою частиною теорії «постіндустріального суспільства» стала ідея правлячої «меритократії» (влада «заслужених осіб»), яка завуальована під факт підпорядкування праці капіталу.

У 1990-і рр. стала формуватися концепція пост бюрократичного управління державою. В рамках цієї концепції в 1992 р Д. Осборном і Т. Гетблером були сформовані правила діяльності ефективної адміністрації: 1) направляти розвиток, а не пливати за течією;

2) наділяти громадян повноваженнями;

3) підтримувати конкуренцію;

4) діяльність визначалася замовленнями, а не установками; 5) націленість на результат, а не на процес або освоєння засобів;

6) інтереси клієнтів переважали над інтересами бюрократії; 7)

підприємницьке мислення: вигода, а не витрати;

8) випереджаюче прогнозування та профілактика труднощів, а не латання дірок в потопаючому судні, а значить концептуальне співробітництво з громадськістю [8].

Концепція постбюрократичного управління державою ініціювала складання нової парадигми, що отримала загальну назву «нове громадське управління» (NPM). Аутсорсинг (outsourcing), тобто передача державних функцій приватним організаціям, став головною ідеєю, негативною стороною

якої є зниження професійного рівня чиновника. За оцінкою аутсорсингу державних послуг Л. Зідентопом [12], «клієнтська» модель негативно позначилася на рівні відповідальності громадян.

Очевидно, що оцінку ефективності діяльності держави в рамках концепції постбюрократичного управління повинно було давати суспільство. Представник інституціоналізму Д. Норт, досліджуючи функції управління державою, виявив дві концепції: експлуататорську і контрактну. Експлуататорська концепція була побудована на захисті прав власності, максимізації ренти правителя, навіть на шкоду суспільства [17]. Контрактна концепція передбачала, що економічний порядок повинен бути організований державою.

За С. Н. Левіним з А. А. Соколовою, монополія на насилля повинна використовуватися державою тільки в рамках своїх повноважень, податки розглядалися як плата за публічні блага. Основна роль держави полягає у виконанні ролі гаранта по колу тих угод, в яких захист прав власності вигідніше доручити державі. У цій «захисній» ролі діяльність держави не була пов'язана з виробництвом «блага», або «правосуддя», крім того, що неявно передбачалося системою забезпечення умов суспільного договору [15].

На думку А. М. Олійника, суть контрактної держави була досягненням такого розподілу прав власності, яке максимізує сукупний дохід суспільства на основі передачі повноважень у руки тих економічних суб'єктів, які зможуть розпорядитися ними оптимальним чином [39, с. 353].

Тим часом практика застосування ідеалістичних положень контрактної концепції управління державою виявила ряд її недоліків. Так, у другому десятилітті 2000-х рр. концепція контрактної держави стала головною

мішенню критиків через її підтримку великими корпораціями і фінансовим сектором в збиток інтересам населення. Лавиноподібне зростання кількості і вартості державно-приватних контрактів стало, на думку критиків, «золотим

полем для корупції», а маркетизація державних послуг розглядалася як загроза демократії і конституціоналізму [18, с. 157].

Аналіз впливу факторів глобалізації та децентралізації дозволив Д. Кеттлу сформулювати концепцію «правління», в якій процес управління здійснюють уряд і інститути соціальної дії, які могли бути як урядовими, так і неурядовими [23, с. 118-119]. Однак П. Лайт вважав, що діюча модель управління державою в США не зможе стати частиною концепції «правління» через затягнутість процедур найму нових співробітників внаслідок надмірності перевірочних процедур, переважання серед новачків категорії людей, орієнтованих не на ділові фактори, а на суто особисті матеріальні інтереси, непомірного розростання числа ієрархічних сходинок в сходах посад, що зросли з 17 в 1960 р. до 33 в 1992 р., 51 в 1998 р. і 64 в 2004 р., а молодь, яка за своїми цінностями і складом характеру орієнтувалася на громадську діяльність, втратила інтерес до кар'єрних і інших можливостей, запропонованим державною службою, і вважала за краще працювати в приватних фірмах та інших подібних структурах [41, с. 11].

Очікувалося, що ослаблення припливу молоді призведе до того, що в 2016 р. в державній службі США буде 60% службовців пенсійного віку, а серед чиновників вищого федерального рівня - 90%.

Нинішнє постіндустріальне суспільство характеризується різноманітністю і рухливістю потреб населення, їх наростаючою індивідуалізацією. Задовольнити настільки швидкоплинні запити можуть лише моделі публічного управління, які поєднують високу здатність державного апарату реагувати і чітке стратегічне планування. Концептуальне осмислення можливостей подібного синтезу представлено в безлічі новітніх концепцій публічного управління. Важливе місце в цьому ряду теорій займають концепції «нового державного менеджменту» (New

Public Management з 1980-х по 2000-і рр.), «Електронного уряду» (Digital Government), «мережевого управління» (Network model of Government),

«Антикризового державного менеджменту» (Anti-crisis Public Administration), «хорошого уряду» (Good Governance - якісне управління), «відкритого уряду» (Open Government Partnership) і ін. Частково моделі цих концепцій вже знайшли практичне втілення в окремих елементах механізму публічного управління в Україні.

Крім того, певний інтерес для виявлення концептуального запиту на нову модель державного управління мають апробовані розробки А. Шляйферас, А. Т. Фраєм і Р. Вишні (Shleifer, Frye and Vishny 1997; 1999) за трьома наступним моделям управління державою: «невидимої руки», «допомагаючої руки» і «грабуючої руки» [12, с.48].

Накопичений досвід застосування зазначених моделей державного управління показує, що кожна з них має переваги і хороші результати в вирішенні лише специфічного спектру завдань, при цьому маючи об'єктивні кордони свого застосування. Тому практичне значення має методологія вибору тієї чи іншої моделі для вбудовування її в діючий механізм управління державою.

На думку Е. В. Охотського, ефективна модель публічного управління повинна відповідати базовим вимогам (Рис. 1.2.)

Рис. 1.2. Базові складові ефективної моделі публічного управління
[41, с. 121]

Необхідність застосування NPM - моделі «нового публічного менеджменту» була викликана зростанням вимог громадян до якості послуг, публічних послуг, а також ефективності прийняття управлінських рішень виконавчими органами влади і до проведеної державної політики. Внаслідок цього актуальними стали проблеми використання управлінських технологій приватного сектора в державному секторі і відповідного публічно-правового регулювання. Критеріями функціонування NPM - моделі повинні бути максимізація якості та обсягу виконуваних державних функцій і послуг, що надаються при мінімізації бюджетних коштів. При цьому від моделі NPM потрібна побудова в ній системи довіри між владою, бізнесом і громадянами за правилами свободи суспільного вибору.

Провідними принципами NPM - моделі є:

- 1) розвиток недержавного сектора;
- 2) держава виступає в ролі гаранта, публічного аудитора, поручителя і замовника послуг;
- 3) управління державними організаціями за реальними результатами, а не за «освоєним» бюджетом.

Основні компоненти NPM - моделі в публічному управлінні: 1. Використання інструментів програмно - цільового планування, звичайно-орієнтоване бюджетування, ефективне державно-приватне партнерство, конструктивний діалог громадян і влади;

2. Орієнтування на критерії легітимного лобіювання, високої якості діяльності бюрократичних структур, поступове зниження витрат на утримання державних службовців, високий рівень підконтрольності;

3. Застосування управлінських технологій, успішно використовуваних в приватному секторі [21, с. 122].

Прогнозовані переваги NPM - моделі:

- 1) пріоритет цілей і завдань над бюрократичними правилами;

2) створення умов для державної служби для реалізації ініціативи і самостійності;

3) застосування сучасних технологій управління кадрами та інформацією, зниження витрат на утримання адміністрації; 4) зниження вартості якісних публічних послуг, перетворення апарату в ефективно функціонуючий публічний орган;

5) застосування контрактних відносин та тендерних процедур в державному секторі;

6) делегування надлишкових державних функцій приватному сектору за допомогою аутсорсингу;

7) вибудовування системи оплати праці на основі мерітократичних цінностей.

Як і будь-який інструмент, NPM - модель не позбавлена недоліків і має обмеження в своєму застосуванні, які відзначалися в літературі [10, с. 234-250, 258-264]

В умовах посилення турбулентності зовнішнього і внутрішнього середовища, наростання загроз раптово і деструктивно діють на окремі сфери життєдіяльності суспільства. Для своєчасного та ефективного реагування на їхні негативні ефекти, поряд зі стабільно діючими базовими елементами механізму державного управління, об'єктивно потрібна наявність в механізмі публічного управління моделі «антикризового державного менеджменту» (АРА). Оскільки джерелом загроз в основному є не тотальні, а специфічні області життєдіяльності суспільства, то застосування АРА - моделі фокусується в тій частині загального механізму державного управління, яка безпосередньо зачіпається існуючими та новими потрясіннями, наприклад, економіки, екології, демографії, міграційних процесів, конституційно правового простору, політичної системи, фінансово-банківського сектора, державного аудиту.

Про актуальність вимоги застосування в економічній сфері України АРА - моделі свідчать дані Міжнародної наради керівників національних

об'єднань роботодавців і підприємців від 15 квітня 2018 р. Так, 60% представників бізнесу вважають малоефективними дії держави з антикризового управління економікою. Скористатися держпідтримкою припускали 48% компаній, а отримали її тільки 5%. Більшості компаній підтримка не пропонувалася, 16% опитаних не змогли скористатися їй через складність процедур [22].

Пріоритетні напрямки АРА-моделі:

- а) діагностика і аналіз проблемної ситуації, оцінка можливостей її розвитку за сценарієм «кольорової революції»;
- б) аналіз і типізація кризи, джерела його виникнення;
- в) створення управлінської моделі, яка може визначити передумови виникнення застійної і потім кризової ситуації;
- г) розробка антикризової політики з урахуванням націленості на динамічний посткризовий розвиток;
- д) відстеження небезпечних кризових зон;
- е) визначення гальмівних чинників і пріоритетів підтримки з боку держави;
- е) зниження рівня бюрократизації та боротьба з корупцією в суспільних відносинах;
- ж) PR-супровід розроблених заходів проти кризи [21, с. 124]. Серед нових моделей публічного управління достатнього визнання заслужила модель «хорошого уряду» (GG - якісне управління). Вона була включена в 2009 р в якості документа ООН «What is Good Governance?», а її виникнення в кінці 90-х рр. XX ст. викликане необхідністю усунення недоліків підходу NPM - моделі. У «Good Governance» - моделі поняття «правління» інтерпретується як процес прийняття рішень і процес відстеження того, які рішення реалізуються або не реалізуються [9, с. 1]. Згідно з чинним документом ООН, GG - в механізмі публічного управління модель повинна забезпечити реалізацію наступних 8 принципів: 1) цивільна участь;

- 2) верховенство закону;
- 3) транспарентність;
- 4) оперативність реагування;
- 5) справедливість;
- 6) ефективність;
- 7) підзвітність;
- 8) стратегічна перспектива.

На офіційному рівні успішним прикладом реалізації GG-моделі визнана Японія. Однак, на думку експертів, можливості широкого застосування такої моделі обмежені вимогою наявності в країні розвинутої культури політичної участі [20, с. 101].

Під впливом широкомасштабного впровадження в практику державного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) була сформована концептуальна модель, що обґрунтовує їх застосування - «електронний уряд» (DG: e - governance). Відмінними рисами DG - моделі є те, що вона включає в себе такі концепти, як співпраця, участь, координація суспільства за допомогою ІКТ [32, с. 20].

Для забезпечення успішного функціонування держави DG - модель орієнтована на ефективне, швидке і прозоре надання інформації, як громадянам, так і органам державної влади. Вона служить новим елементом механізму по залученню громадянського суспільства в систему публічного управління, ефективніше забезпечує баланс прав і обов'язків всіх учасників співробітництва, створює їм реальні можливості для участі в публічному управлінні на всіх рівнях за допомогою обговорення проблем в різних мережових спільнотах, посилюючи вплив окремих груп населення на прийняття адміністративних і політичних рішень.

Мета переходу до DG-моделі полягає в поліпшенні якості управління, на основі громадянської участі, прозорості та підзвітності. Ключовими трьома напрямками застосування DG - моделі є:

- 1) взаємини між державною владою і громадянським суспільством;
- 2) функціонування державної влади на всіх етапах демократії (електронної демократії);
- 3) забезпечення надання державних послуг (електронних державних послуг) [32, с. 21].

На думку Л. В. Сморгунова, DG - модель являє інструмент електронної демократії, яка дозволяє розширювати форми і сфери впливу громадян на процес прийняття та реалізації політичних рішень [46].

У розвиток DG - моделі була розроблена модель «мережевого управління» (NG) (Network model of Government). Вона орієнтована на формування підсистеми державного управління у вигляді сучасної цифрової інфраструктури, що підтримує процеси державного управління суспільством. Її застосування стратегічно покликане створити умови для об'єднання творчих зусиль всього суспільства (держави, бізнесу, громадянського суспільства) для вирішення соціальних проблем [32, с. 20-49].

Застосування NG - моделі мережевого управління державою вимагає перебудови всієї організаційно-управлінської структури, що дозволяє більш оперативно реагувати на запити громадян і найбільш повно відповідати їхнім очікуванням. У NG - моделі держава не мислиться як незалежне ціле: її інститути розглядаються в якості елементів складної системи взаємодій і взаємин з іншими учасниками управлінського процесу [42, с. 100].

Критичними моментами операційного функціонування NG - моделі є: 1) число елементів мережі;

- 2) ступінь внутрішньої інтеграції мережі;
- 3) характер розподілу ресурсів між елементами мережі.

Мережева модель державного управління не може бути універсальною і єдиною. Залежно від розв'язуваних завдань застосовуються різні типи NG - моделі. Так, згідно з типологією Д. Марч з Р. Родес, NG-моделі розрізняються за наявністю наступних типів мережі:

1) зі стабільними взаємовідносинами учасників, стійким і обмеженим за чисельністю членством, і спільною відповідальністю учасників за виконання своїх функцій;

2) з переважним інтересом, динамічним членством і обмеженою взаємозалежністю учасників, наприклад, виробничо-господарські; 3) ізольовані від інших мереж, що відображають інтереси окремої групи, наприклад, професійної;

4) з горизонтальною (ієрархічною) структурою, наприклад, міжурядові, які об'єднують представництва місцевої влади, і здатні взаємодіяти з іншими мережами;

5) проблемні мережі, незважаючи на їх багатоелементність і розмитість, зазвичай досить стабільні [45, с. 13-15].

Очевидно, що до традиційної адміністративної ієрархічно - бюрократичної моделі державного управління застосовані NG - моделі з ієрархічною мережевою структурою. Недолік NG - моделей полягає в тому, що мережа є багато в чому неформальною структурою, що функціонує без певної регламентації, а це створює ризики для можливості здійснення стабільної державної політики [18, с. 100].

Інша проблема застосування NG - моделей, полягає в необхідності створення системи єдиних стандартів і загальної інформаційної політики для спільного використання та обміну інформацією її учасниками. До переваг NG - моделей Дж. Міллард відносить те, що мережеве управління означає «більше і краще» надання послуг населенню при використанні «менш і більш інноваційної» інфраструктури [6].

Крім того, переваги NG - моделей полягають в можливості систематичного оновлення даних та обмін інформацією, яка може бути корисною і / або необхідною для функціонування держави і надання

державних послуг громадянам, а також вирішенні проблеми координації процесів, що відбуваються не тільки всередині органів державної влади, але і між ними, а також при взаємодії з зовнішнім середовищем [32, с. 23].

27

На початку 2012 року в Україні була затребувана для практичного застосування OGP - модель «відкритого уряду». Для цього Указом Президента було створено робочу групу з формування системи Відкритого уряду. До її складу увійшли кілька сотень провідних експертів, багато з яких згодом стали членами Експертної ради. Сутність OGP - моделі відображає концепція державного управління, заснована на підтримці права громадян на доступ до документів і дій держави з метою можливості ефективного громадського контролю над державним регулюванням як основи для розвитку діалогу між суспільством і владою.

Конструкція OGP-моделі передбачає:

- інфраструктуру відкритих даних, що охоплює всі гілки влади; - вільний доступ до інформації, відкритий діалог між державою і громадянами;

- затвержені стандарти і нормативні документи, що встановлюють порядок розкриття інформації;

- впровадження краудсорсингу (вирішення суспільно значущих завдань силами добровольців, які координують свою діяльність за допомогою інформаційних технологій) і краудфандінга (народного фінансування) [38, с.101].

До числа найважливіших напрямків застосування OGP-моделі експертами неурядового партнерства «Інформаційна культура» належать такі:

- 1) відкриті дані - технології і практичне застосування; відкритий уряд;
- 2) відкритий бюджет;
- 3) журналістика даних; парламентський моніторинг;
- 4) народна експертиза, краудсорсінг;

5) інформаційна культура суспільства [13].

За три роки існування Відкритого уряду були опубліковані більше 5000 наборів відкритих даних (з них більше 3000 на порталі <http://data.gov.ua/>). Діють спеціальні портали regulation.gov.ua і <http://orv.gov.ua/>, що

28

забезпечують попереднє публічне обговорення проектів нормативно правових актів та оцінку їх впливу на бізнес-середовище. Запущені механізми оцінки громадянами якості надання державних послуг.

У 2015 році оприлюднено «Публічну декларацію цілей і завдань» - документ, який зрозуміло описує ключові цілі та очікувані результати їх діяльності, розкривається істотний обсяг інформації про державні закупівлі.

В цілому, розглянуті сучасні моделі державного управління служать підставою продуктивного поліпшення загального механізму публічного управління. Однак, вони не вирішують всіх проблем і завдань різноманітної життєдіяльності суспільства. Помилкою є припущення, що нові моделі державного управління, орієнтовані на цінності ліберально-ринкових параметрів, у всіх випадках перевершують модель, засновану на цінностях раціональної бюрократії з її регламентами, стандартами і звітами. Очевидно, що модернізація публічного управління пов'язана з поступальним рухом в напрямку справді демократичної «пост бюрократичної держави», яка буде спиратися на кращі елементи вітчизняного і світового досвіду ефективного державного адміністрування. При цьому, запозичення зарубіжного досвіду повинні бути органічно адаптовані і інтегровані у вітчизняну практику.

1.3. Нормативно-правова база регулювання публічної служби в країнах Європи

Базовим питанням розробки концепції реформування державної служби є вибір найбільш прийняттого механізму її регулювання. Світова практика знає кілька підходів до цього питання.

Перший варіант, який застосовується в основному в країнах англо-саксонської системи права (наприклад, Великобританія, Канада, США), полягає в тому, що положення, що регулюють державну службу, не консолідовані в єдиному законі, а закріплені в цілій низці нормативно-правових актів. Наприклад, у Великій Британії власне статутами врегульовані лише питання використання та зберігання офіційної державної інформації (Закон про державну таємницю), повноваження окремих категорій цивільних службовців (Закон про міністрів корони 1975, Закон про регулювання повноважень у системі державної служби 1992 р), узагальнені критерії проходження етапів громадянської служби (Закон про службові відносини 1999 г.), про фінансування службовців (Закон про міністерських та інших окладах 1975 року, Закон про асигнування 1996 г.).

Таке вирішення питання ґрунтується на суто прагматичному підході до правового регулювання державної служби. У той же час він призводить до того, що законодавство про державну службу в цих країнах слабо структуроване, не системне і розмите. Це тягне за собою виникнення труднощів при застосуванні законодавства, особливо з точки зору єдиних принципів державної служби.

Другий підхід, який застосовується переважно в країнах романо-германської системи права, полягає в створенні єдиного спеціального комплексного закону про державну службу (наприклад, в Німеччині, Італії, Франції). В основу регулювання державної служби в цих країнах покладені норми Конституцій і комплексних законів (наприклад, Закон Франції про права та обов'язки чиновників від 13.07.1983 р, Рамковий Закон Німеччини про право чиновників від 1.07.1957 р в новій редакції від 27.02.1985р., Рамковий Закон Італії про державну службу від 29.03.1983 р і т.д.).

Перевагою такого варіанта вирішення проблеми є структурованість, системність, прозорість законодавства про державну службу, а також тісний зв'язок з принципами регулювання державної служби. Однак це призводить

до недостатньої гнучкості законодавства, його неоперативного реагування на мінливі умови і т.п.

Визнаючи недоліки кожного з цих підходів, зазначені країни активно ведуть роботу з реформування державної служби починаючи з 70-х років минулого століття.

30

Країни-представники обох правових систем реалізують реформи в цілому за одним і тим же напрямком: взаємообмін міжсистемним досвідом різних моделей державної служби; упорядкування системи державної служби; розробка єдиних системоутворюючих законів про державну службу; включення таких законів в загальну систему національного законодавства цих держав. В результаті до теперішнього часу досить чітко позначився «третій шлях» моделі правового регулювання державної служби, якого дотримується більшість країн, що здійснюють її реформу, включаючи країни СНД і Східної Європи.

Такий підхід поєднує позитивні сторони публічно-правового і приватно-правового регулювання державної служби. Це дозволяє забезпечити його гнучкість, уникнути однобічності державно-правового підходу, включення в цей закон тих питань, які вже ефективно врегульовані в Трудовому кодексі, розвантажити закон, роблячи його більш органічним, а також закріпити особливості регулювання праці державних службовців.

Даючи поняття «державна служба», країни різних правових систем визначають його по-різному (країни романо-германської правової системи, Східної Європи, Прибалтики), а деякі взагалі залишають це питання відкритим (країни англо-саксонської правової системи).

Аналіз практики реформування державної цивільної служби в країнах Європи дозволяє виділити наступні основні тенденції:

- підвищення гнучкості та ефективності систем управління, посилення їх здатності швидко адаптуватися до зовнішнього середовища, надання

чиновникам більшої свободи дій;

- підвищення відкритості державної служби з акцентом на розширення можливості доступу громадян і громадських організацій до діяльності державних органів;

- підвищення вимог до етичності службової поведінки державних цивільних службовців;

31

- реалізація «New Public Management», який передбачає децентралізацію адміністративних одиниць, посилення конкуренції, використання інструментів і механізмів, які успішно використовуються в сфері підприємництва, в приватному секторі;

- орієнтація діяльності чиновників на якість управління і на надання державних послуг громадянам;

- розробка основ контрактної системи в державному управлінні, поступова передача функцій держави громадським і приватним організаціям;

- реформування фінансово-економічних основ системи державної служби [51, с. 118].

В даний час в країнах Європейського союзу діють загальні принципи надходження на державну службу, прописані в міжнародних нормативних правових актах. Так, принцип рівних можливостей і підходу щодо найму і праці вказаний в Конвенції Міжнародної організації праці (МОП) в 1958 р про дискримінацію (розділ «Найм і зайнятість»). До загальних критеріїв просування по службі відносяться: необхідну освіту, кваліфікацію, досвід роботи, ділові якості.

До основних характеристик системи професійно-посадового просування державних службовців в країнах Європейського союзу можна віднести:

- вільний доступ на державну службу, незалежно від походження, статі, раси, віросповідання, релігійних або політичних переконань, особистих і

ділових зв'язків;

- гарантовану зайнятість;
- принцип призначення (а не виборності) на посаду;
- конкурсний відбір на державну службу;
- ієрархічну підпорядкованість і субординацію посад;
- підвищення на посаді в залежності від професійних, особистісних і моральних якостей з відповідним підвищенням заробітної плати;

32

- регулярне підвищення кваліфікації, перевірку ефективності діяльності шляхом проведення атестації та / або складання кваліфікаційних іспитів;

- почесну відставку і виплату державної пенсії за вислугою років [42].

У романо-германської моделі основним принципом професійної діяльності є кар'єрний принцип, який передбачає строго послідовне (кар'єрне) заміщення вакантних посад: зарахування відбувається тільки на початкову посаду в службовій ієрархії, подальша кар'єра державного службовця залежить від результатів його діяльності, які оцінюються в формі професійних (кваліфікаційних) іспитів [38].

Англосаксонська модель державної служби побудована на принципах «вільного входу» і «відкритих дверей» і допускає заміщення вакантних посад особами, які раніше не мали досвіду державної служби. Працівник наймається на конкретну посаду і може її залишити за своїм бажанням, тобто володіє правом вільно переміщатися між громадським та приватним сектором [41, с.112].

Проведені в останнє десятиліття радикальні реформи, які передбачають застосування ринкових механізмів управління та впровадження «сервісної» концепції цивільної служби, більшою мірою торкнулися країн з англосаксонською моделлю (в першу чергу Великобританії) [5]. У країнах з романо-германською моделлю державної служби реформування більшим

ступенем направлено в сторону підвищення відкритості цивільної служби, передачі ряду повноважень на рівень місцевих органів влади. Однак реформи не торкнулися принципу централізації і ієрархічності при прийнятті рішень, традиційних для цих країн адміністративної та правової культури, жорсткої регламентації діяльності чиновників. Це прийнято пояснювати двома обставинами: по-перше, тим, що в країнах з романо-германською моделлю державної служби суспільна потреба в підвищенні якості державних послуг була набагато менша в силу її традиційно високого рівня; по-друге, прихильність цивільної служби суворого дотримання законів у

33

сфері державного управління, міцні позиції профспілок і трудових рад, високий статус цивільних службовців в суспільстві сприяють більше еволюційному реформуванню цивільної служби.

Система професійно-посадового просування державних службовців в Німеччині заснована на «кар'єрному» принципі організації державної служби. В Основному законі ФРН, в законах про чиновників і виданих на їх основі положеннях про службові ранги відображені основні положення відбору та просування по службі в німецькій державній службі - придатність, здатність і професійна кваліфікація [16]. Єдність державної служби Німеччини забезпечується загальною для всіх рівнів системою звань і чинів, єдиними правилами проходження служби, переліками прав, обов'язків, обмежень і гарантій, пенсійного забезпечення та оплати праці.

Федерація відповідає за регулювання правового статусу державних службовців, суддів і особового складу військовослужбовців на службі Федерації і безпосередніх федеральних органів відповідно до державного закону. Додатково вона може видавати рамкові нормативно-правові акти, що регулюють правовий статус всіх інших цивільних службовців і суддів. Рамкові положення містять основні принципи законодавства Земель (Länder) і повинні бути встановлені і впроваджені парламентами відповідних Земель в цілях придбання сили закону для цивільних службовців і суддів на службі

підвідомчих їм юридичних осіб відповідно до державного закону (зокрема, місцеві органи влади).

Зарахування на державну службу відбувається на конкурсній основі відповідно до результатів спеціального іспиту. Згідно закону «Про систематизацію службового права» чиновник може бути призначений довічно, на випробувальний термін, до моменту відкликання, на час або в якості почесного чиновника. Призначення на посаду та проходження державної служби чиновниками ґрунтуються на здобутій освіті.

В системі державної служби ФРН існують чотири групи службових рангів: проста (нижча), середня, підвищена і вища. В межах кожної групи

34

державних службовців присвоюються ранги. Доступ до того чи іншого службового рангу і призначення на державну посаду вимагають формальних доказів кваліфікації чиновника. Так, для проходження служби нижнього рангу необхідні успішне закінчення основної загальноосвітньої школи і підготовча практика для роботи. Проходження служби середнього рівня передбачає закінчення училища, стаж роботи один рік, здачу іспиту для заняття посади. Тим, хто претендує на службу вищого рівня, потрібні закінчення вищої школи, дворічна підготовча практика, здача іспиту на право проходження служби. Для заняття загальної адміністративної посади (підвищений рівень) потрібно вивчення юридичних наук (приватне або публічне право), а також економічних, фінансових та інших суспільних наук.

Перевірка рівня професійних знань і результатів роботи повинна відбуватися не рідше, ніж раз в п'ять років (а також в разі особистої або службової необхідності). Оцінка, отримана на іспиті, повідомляється чиновнику і обговорюється з ним, обговорення фіксується в письмовому вигляді і долучається до особової справи. Згідно з положеннями «Порядку проходження державної служби федеральними чиновниками» кваліфікаційна оцінка повинна враховувати духовні якості людини, його характер, освітній рівень, працездатність, соціальну поведінку і недоліки. Отримана оцінка

поряд з загальними результатами іспиту та пропозиціями є службовою інформацією і не підлягає публічному обговоренню [37, с. 26].

У Німеччині немає інституту резерву кадрів, але розроблена відповідна структура кар'єри, яка забезпечує просування службовими сходами всіх гідних фахівців. Система розвитку кар'єри відображає можливі шляхи розвитку кар'єри цивільного службовця. Конкретний напрямок кар'єри визначається правилами структури кар'єри, іспитом і освітою, які приймають форму розпорядження. Це розпорядження визначає вимоги щодо прийому, процедуру відбору, освітній процес в підготовчій службі, процедуру проведення кар'єрного іспиту і послідовність етапів протягом всієї кар'єри.

35

Просування по службі строго регламентується законами і засноване на двох принципах: підвищення кваліфікації і поступового просування. Однією з умов кар'єрного росту є підвищення професійної кваліфікації чиновників, яке здійснюється в спеціалізованих освітніх установах. На федеральному рівні освітні установи навчають чиновників середнього і вищого рівня (Федеральна академія державного управління, Академія керівних кадрів федерального міністерства пошти і зв'язку, Федеральна академія військової адміністрації і військової техніки, Федеральна фінансова академія). Освітні програми в цих установах носять короткостроковий і середньостроковий характер і орієнтовані на вимоги, що пред'являються до тієї чи іншої державної посади.

У додатку до федеральної Постанови з кар'єри і підвищенню по службі цивільних службовців (*Bundeslaufbahnverordnung*) дається повний перелік всіх кар'єр на федеральній державній службі, який серед інших включає: службу по роботі з клієнтами, технічну службу державного устрою, службу лісівництва, метеорологічну службу, архівну службу, бібліотечну службу, службу захисту конституції, Федеральну службу розвідки, технічні служби інститутів страхування від нещасних випадків, нетехнічні і технічні служби в

управлінні федеральними збройними силами.

У зв'язку з відмінностями завдань державного управління на федеральному і регіональному рівнях деякі кар'єри пропонуються тільки Федерацією і федеральними землями.

Система професійно-посадового просування державних службовців у Франції також заснована на «кар'єрному» принципі [8]. Кар'єра і оплата праці державних службовців жорстко регламентовані. В основі класифікації чиновників лежать три категорії відповідно з ієрархією, що позначаються як А, В, С. Належність до тієї чи іншої категорії визначається характером виконуваних функцій, а основними критеріями відбору є освітній рівень кандидатів і продемонстровані під час спеціальних іспитів знання.

36

Державні службовці приймаються на роботу за конкурсом відповідно до принципу рівного доступу. Конкурси включають в себе письмові іспити, усні співбесіди, оцінку професійних і ділових здібностей кандидатів. Проводяться два види конкурсів: «зовнішній» конкурс для осіб, які мають певні дипломи і здали відповідний іспит; «Внутрішній» конкурс для чиновників, що мають стаж державної служби; змішаний конкурс, який поєднує два попередніх. Конкурс проводить незалежний колегіальний орган - журі, яке класифікує кандидатів згідно заслугам для подальшого призначення на посади та дає рекомендації для заняття вакантної посади. Позаконкурсне зайняття посад стосується керівних (політичних) постів; посад, що з'явилися при створенні нового державного органу; посад допоміжних категорій.

Кар'єра державного службовця у Франції передбачає систематичне проходження «Внутрішніх конкурсів»: кожен службовець проходить внутрішній конкурс кожні півтора-два року і в залежності від результату може розраховувати на просування по службовій драбині, підвищення матеріального змісту і т.п. Результати конкурсів повинні бути оприлюднені, а

будь-яке призначення, підвищення або відставка можуть бути оскаржені в адміністративному суді.

З 2002 р у Франції введений новий порядок оцінки державних службовців, що включає оціночну співбесіду і атестацію. Оціночна співбесіда повинна проводитися регулярно (як правило, щорічно) і є обов'язковим для всіх державних службовців (якщо в особливому статуті не обумовлені інші умови їх оцінки). Проведення співбесіди, як правило, покладається на безпосереднього начальника службовця, а конкретні деталі і перелік уповноважених осіб приймаються спеціальним положенням.

Атестація проводиться керівником відомства після узгодження з одним або декількома посадовими особами. Періодичність проведення атестації, відповідальні особи, порядок підвищення оцінки і процедури її узгодження затверджуються спеціальною постановою. Детальний опис критеріїв оцінки

37
державних службовців міститься в нормативних актах нижчого порядку, особливих статутах і внутрішніх актах конкретних державних установ (циркулярах, постановах, розпорядженнях). Результати атестації виражаються в бальною оцінкою, яка виставляється службовцю. З 2002 р для кожного департаменту закріплюється своя шкала оцінок, фіксуються початкова оцінка державного службовця під час вступу до штату і правила її зміни.

Нововведенням стала також складна система узгодження оцінок, які виставляють різні посадові особи. Правила узгодження затверджуються для кожного штату державних службовців спеціальним нормативним актом. Так, для ряду державних службовців в спеціальній постанові по кожній посадовій позиції встановлені дві особи, що проводять атестацію (як правило, це безпосередній керівник і керівник наступної ланки). Попередні оцінки кожного із зазначених посадових осіб надходять до відділу управління персоналом. Потім оцінки приводяться у відповідність і узгоджуються спеціально сформованою для цього комісією, на основі рішення якої

підсумковий бал присуджується посадовій особі.

Законодавчо встановлена середня тривалість часу перебування в кожному ранзі. При цьому істотну роль грає система оцінки діяльності чиновника. У Франції на державній службі розрізняють так звану «звичайну кар'єру» і «виняткову кар'єру» [3]. Виняткова кар'єра має на увазі прискорене просування в класі або в ранзі всередині класу. Чиновникам надають можливість підготовки до іспитів, резервують вакантні посади і проводять спеціальні іспити. Як правило, виняткова кар'єра відбувається при призначенні на службу в міжнародні організації, при занятті урядових посад, в разі обрання в виборну установу або професійний Союз. При цьому за чиновниками зберігається право на службове просування в системі державної служби.

Правовою основою державної служби в Австрії є Закон «Про правові засади служби чиновників» (Beamtendienstrechtsgesetz), в якому передбачені такі розділи, як: «Використання чиновників», «Службова підготовка», «Дисциплінарне право», «Кадрові офіцери і тимчасово військовозобов'язані солдати», «Прокурори», «Викладачі вищих навчальних закладів», «Викладачі», «Чиновники відомства у справах школи» [9].

Для державної служби Австрії характерні риси «кар'єрної» моделі. Тільки державні службовці можуть бути призначені на посади вищого рівня у відповідній області діяльності, причому до призначення на більш високу посаду цивільний службовець повинен чекати протягом певного періоду часу («час очікування»). Тривалість очікування залежить від рівня посади і результатів діяльності. У період очікування конкретної посади державні службовці можуть перейти на наступний більш високий оклад на дворічний термін.

Як уже зазначалося, в системі державної служби Великобританії, яка з 80-х рр. ХХ ст. піддалася суттєвому реформуванню, відбулися наступні принципові зміни:

1) виконавчі структури переведені на договірні відносини з ключовими департаментами;

2) приватним організаціям на контрактній основі переданий ряд функцій, які раніше виконувалися державними структурами, при цьому приватні організації зобов'язані дотримуватися інструкцій і мають формальний статус організацій (quango);

3) єдина тарифна сітка, пенсійні та інші привілеї зберігаються лише за персоналом ключових департаментів і деяких виконавчих агентств; розмір заробітної плати інших державних службовців визначається індивідуально в залежності від оцінки якості роботи [10].

У систему державної служби активно впроваджуються ринкові механізми. Багато провідних службовців, наприклад голови виконавчих агентств (Chief executives), переведені на п'ятирічні контракти з можливістю їх подальшого продовження. Умови проходження служби для всіх категорій

39
службовців закріплені в Кодексі управління цивільною службою (The Civil Service Management Code), затвердженому урядом і Казначейством. В якості позитивних наслідків реформування державної служби Великобританії зазвичай відзначаються підвищення ефективності роботи державних відомств, зменшення вартості виконання ряду функцій і надання послуг. Поряд з цим комерціалізація державної служби, диференціація умов трудових відносин працівників з урядом призвели до підриву репутації держави як ідеального роботодавця, негативно позначилися на моральному стані державних службовців і корпоративної етики.

Правовою основою для державної служби в Нідерландах є Закон про цивільну службу (Ambtenarenwet), який відрізняється від загального трудового законодавства по трьох позиціях:

1) державні службовці не мають трудового договору (працюють на основі публічного договору);

2) є об'єктом особливого дисциплінарного законодавства, що визначається Основним законом з адміністративних питань (Algemene bestuursrecht);

3) державні службовці можуть бути звільнені з певних причин, зазначеним в Algemeen rijksambten aren reglement [11].

У 1995 р в Нідерландах створено Службу вищих чиновників (De Algemene Bestuursdienst), яка покликана забезпечувати їм необхідну допомогу, консультації та доступ до конкретних програм, спрямованим на розвиток управлінських і лідерських якостей в системі державної служби [11]. Мета створення служби - підвищення мобільності вищих чиновників, сприяння їх професійному розвитку і координації діяльності.

Служба вищих чиновників здійснює підбір чиновників для посад, які потребують спеціальних управлінських навичок. З метою збору інформації про тих, хто і як працює, використовуються так звані «організовані розмови»- регулярний обмін думками між службовцями та їхніми керівниками, а також зі співробітниками Служби вищих чиновників. Інформування про

40
вакансії на вищі посади державної служби є обов'язковим до виконання і має відкритий характер. Всі дані про вищих чиновників автоматично заносяться в інформаційну систему Intertop, де зібрані відомості про державну службу країни.

У практиці управління кар'єрою і професійно-посадовим просуванням державних службовців в країнах Європейського союзу використовується ряд процедур, які поки не знайшли застосування у вітчизняній практиці: проведення конкурсів на заміщення посад державної служби незалежним колегіальним органом; розгляд рекомендацій шкіл і університетів; розробка плану просування працівників по службі.

У країнах Європейського союзу створені спеціалізовані організаційні структури, що контролюють процес професійно-посадового просування державних службовців і відповідальні за нього, що реалізують відповідні

мотиваційні механізми. Безсумнівний інтерес представляє практика європейських держав щодо впровадження технологій кар'єрного просування і підвищення на посаді в залежності від професійних, особистісних і моральних якостей, з відповідним підвищенням заробітної плати; практика проведення щорічної оцінки службової діяльності підлеглих керівниками підрозділів (наприклад, у Франції) для вдосконалення професійної діяльності співробітників.

У зв'язку з необхідністю підвищення результативності державної цивільної служби, звертають на себе увагу механізми реалізації (перш за все, в країнах англосаксонської моделі - Великобританії, Нідерландах) принципу «відкритості доступу на цивільну службу», розширення залучення на державну цивільну службу ефективних фахівців з інших секторів економіки. Цікавий досвід проведення політики «нормалізації трудових відносин та умов праці» в Нідерландах, метою якої є «вирівнювання» умов роботи державних службовців відповідно до умов роботи в приватному секторі.

Заслуговує на увагу визначення на законодавчому рівні цілей, функцій і принципів професійно-посадового просування, зафіксованих в основних

41
нормативних правових актах, законодавче визначення повноважень, компетенції та функцій органів, відповідальних за кар'єрне просування службовців. Цікава практика проведення конкурсів на заміщення посад державної служби незалежним колегіальним органом (наприклад, журі у Франції, Комісія по цивільній службі у Великобританії) для підвищення об'єктивності прийнятих кадрових рішень.

РОЗДІЛ 2

**АНАЛІЗ ОСОБЛИВОСТЕЙ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ**

2.1. Стан та проблеми розвитку публічного управління в умовах

реформування

Питання публічного управління традиційно були, є і, очевидно, будуть дуже актуальними для суспільства і держави, оскільки саме громадське управління опосередковує весь спектр прийомів і способів впливу публічно правових утворень на суспільство і громадські відносини, що реалізуються в ньому. Дане питання не втрачає своєї актуальності, тому що піддаючись постійним впливам різного роду факторів (економічних, політичних, соціальних та ін.), дана сфера суспільних відносин перманентно перебуває в динамічному стані, видозмінюючись і модернізуючись. На сучасному етапі розвитку світової спільноти можна констатувати істотні зміни в структурі суспільних відносин, порядку взаємодії суспільства і держави, в розумінні місця і ролі держави, що неминуче вимагає модернізації публічного управління, а саме способів і прийомів впливу органів публічної влади на суспільні інститути.

Сучасні реалії все частіше вимагають знаходити власні шляхи розв'язання проблемних питань і розробці нових підходів до публічного управління та використовувати міждисциплінарний підхід, що передбачає використання наукових положень і методів дослідження таких наук, як політологія, юриспруденція, соціологія, економіка, державне управління, теорія організації, і ін.

В цілому вважається, що особливістю сучасних розробок є використання комплексного, міждисциплінарного підходу, що сприяє використанню підходів різних наук в їх взаємодії, оскільки саме шляхом застосування методик дослідження, не характерних для певної сфери

43

суспільних відносин, можна знайти нестандартний спосіб вирішення існуючих проблемних моментів.

Говорячи про закордонні напрямки модернізації управлінської діяльності, можна зробити висновок, що вектори розвитку в основному

збігаються. При цьому безумовно, кожна держава має власну специфіку.

Будь-яка діяльність повинна проводитися на підставі певних принципів. Стосовно процесу модернізації публічного управління в зарубіжних державах можна виділити наступні принципи:

По-перше, принцип «сервісних відносин», який визначає чітку роль і призначення професійного управлінця. Якщо в класичній системі державного управління він є представником публічної влади, наділений частиною її владних і каральних повноважень, а громадянин в цій системі виступає в ролі прохача, то в сервісній моделі відносин роль чиновника зводиться до технічного обслуговування потреб громадян. При цьому слід зазначити, що навіть посадові особи, наділені функціями контролю і нагляду, виступають в ролі зобов'язаних осіб по відношенню до громадян і суспільства.

Така система взаємодії підтримується не тільки жорстким контролем з боку держави, а й ставленням самих громадян. Практика реалізації даних відносин наочно демонструє, що сучасні західні суспільства за рахунок ефективної судової системи і розвиненої системи громадського контролю отримали реальний важіль впливу на несумлінного державного і муніципального службовця. Сьогодні в західних системах державного управління спостерігається «взаємність» відносин: професійний управлінець усвідомлює свої обов'язки при реалізації державного управління і свою відповідальність за свої дії, а громадянин усвідомлює і активно використовує свої права вимагати і контролювати державних службовців. Цей принцип отримав особливо сильний імпульс розвитку з впровадженням інформаційно комунікаційних технологій, що дозволяють зробити процедури прийняття публічних рішень прозорими [11, с.34].

44

По-друге, принцип «конкурентності публічних послуг», що включає в себе принципово новий підхід в організації публічного управління за формами, звичними для вільного ринку. Надання публічних послуг в ряді

сфер державної діяльності втратила монополістичний характер, що виразилося в двох формах. По-перше, ряд публічних функцій був віднесений до виконання декількома державними органами, тим самим даючи можливість населенню вибрати найбільш ефективно діючий орган влади. По-друге, ряд державних функцій були передані для реалізації приватним організаціям поряд з органами державної влади. Створення принципу конкуренції між державними органами і приватними організаціями зумовило необхідність державних службовців підвищувати якість і ефективність послуг, що надаються.

По-третє, був впроваджений інноваційний принцип «мережевої побудови системи управління», який на противагу ієрархічній моделі державного планування і контролю використовує підходи, апробовані в корпоративних системах управління приватного сектора економіки.

Так, була проведена часткова децентралізація систем публічного управління, сформована система горизонтальних зв'язків між органами влади, між державою та інститутами громадянського суспільства. Широке поширення набуло законодавче закріплення і адміністративно-політична практика «ініціатив знизу».

Таким чином, сучасна модель управління державним апаратом, регламентована законом, досить сильно змінилася і дозволила координувати спільну діяльність органів державної влади, здійснювати ресурсний перерозподіл не тільки зверху вниз, але і між рівними за статусом органами влади, а також забезпечило режим зворотного зв'язку, що дозволяє коригувати управлінські рішення, стандартні, правові приписи і т.п. відповідно з реальною практикою і технічною потребою безпосередніх виконавців державних рішень, а також споживачами державних послуг (громадянами).

Сьогодні мережева організація державної влади, заснована на технологіях інформаційно-комунікаційних систем, дозволяє

західноєвропейській і аналогічним східним системам державного управління, виконувати державні функції з найменшими ресурсними і тимчасовими витратами, що робить надання публічних послуг більш доступним для населення даних країн, а взаємодію органів влади між собою значно ефективніше.

Наступним принципом можна вважати принцип «незалежної оцінки якості публічних послуг», який також раніше був незнайомий державному управлінню. Сучасною тенденцією державного управління в зарубіжних державах є активне залучення і участь громадських організацій і громадян в процесі контролю за якістю реалізації функцій з державного управління. При цьому важливою характеристикою є те, що така участь є реальною, а не формальною, і тягне за собою конкретні правові наслідки. Громадські організації та громадяни, як безпосередньо зацікавлені суб'єкти, у своєчасності надання публічних послуг стали ідеальними суб'єктами контролю державної і етнокультурної політики.

По суті система громадського контролю, будучи інтегрованою в систему державного управління через демократичні інститути, стала складовою частиною державного контролю. Сьогодні в розвинених країнах впроваджені системи соціальної оцінки та рейтинги, за якими оцінюється ефективність публічних органів влади, що дозволяє здійснювати об'єктивні моніторинг ефективності публічних структур.

Так, наприклад, в Швеції навіть при проходженні паспортного контролю у кожного (громадянина і негромадянина) є можливість оцінити роботу державного службовця. В рамках держави також здійснюється незалежний контроль через спеціально уповноважених суб'єктів за дотриманням конституційних прав громадян на доступ до інформації.

Принцип «оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг», при якому частина технологічних операцій передається для

реалізації від малоефективних бюрократичних структур в приватний сектор

економіки, прискоривши тим самим процес отримання публічних послуг в цілому. Особливо активно цей принцип використовується в Великобританії.

Принцип «доступності інформаційно-комп'ютерних технологій» забезпечує рівноправний доступ громадян до нових технологій в незалежності від соціального, економічного, культурного та іншого статусу людини. Цей принцип також є досить новим, оскільки інформаційні технології впроваджуються в процедуру доступу до державних послуг досить тривалий час, але в даному випадку мова йде про повсюдне впровадження інформаційних технологій, забезпечення рівного доступу незалежно від виду адміністративної послуги і навіть від національної належності. Так, в ряді зарубіжних держав іноземні громадяни користуються рівними правами з громадянами при зверненні за державною послугою за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій. При цьому на ряду з «класичними» формами забезпечувальних заходів, на законодавчому рівні проводиться введення максимально зручних засобів доступності. Наприклад, в Британії повним ходом йде впровадження технології «мобільний уряд» за допомогою забезпечення доступу до цілого ряду державних послуг громадянам через SMS і MMS .

Принцип гнучкого поєднання різних управлінських методів передбачає при реалізації функції державного управління використовувати комплексний підхід і вибирати комбінацію управлінських прийомів і способів. Все частіше теорія державного управління приходить до висновку, що процес управління різноманітний і варіативний, в результаті чого неможливо використовувати тільки стандартний набір управлінських методик. Залежно від конкретних умов, потреб і особливостей ситуації необхідно використовувати комбінацію технологій управління.

Проаналізувавши сукупність основних принципів напрямків модернізації управлінської діяльності в зарубіжних державах можна зробити висновок, що основними цілями є підвищення якості та ефективності

реалізованих державних функцій, а також формування своєчасності їх реалізації.

Тепер зупинимося на деяких особливостях напрямків модернізації окремих держав. Так Федеративна Республіка Німеччина основний акцент в процесі модернізації робить на якісне оновлення всього управлінського процесу (від прийняття значущих соціально-політичних рішень до надання конкретних державних послуг населенню). При цьому німецька система державного управління активно переходить на використання інформаційно комунікативних технологій. Основною стратегією модернізації тут виступає формування ефективних взаємовідносин суспільства і держави, засноване на задоволенні користувачів державних послуг (громадян) і накопичення публічними органами влади необхідної інтерактивної бази даних, використовуваної для забезпечення законодавчої, правової і судової діяльності.

У свою чергу, Великобританія вибрала, як пріоритетний напрям модернізації публічного управління, перехід на використання ефективних і мобільних форм надання державних послуг замість традиційних форм і режимів публічно-правової діяльності. Основним завданням при реалізації зазначеного напрямку є підвищення ступеня індивідуальної взаємодії людини і органів публічної влади за рахунок активного використання інформаційно-комунікативних технологій. Така модель виключає традиційну владно-ієрархічну структуру організації владно-правового взаємодії і управління, зокрема надання послуг клієнту незалежно від відомчої відповідальності за послугу.

Звертаючись до досвіду Великобританії, необхідно в першу чергу звернути увагу на проведену адміністративну реформу «Хартія для громадян», метою якої були підвищення рівня довіри громадян до органів публічної влади і задоволення їх потреб. Дана хартія як напрямок модернізації державного управління визначила підвищення якості надаваних державних послуг, відкритість і прозорість процедур надання державних

послуг, можливість надання консультацій громадянам, можливість надання вибору послуг, оприлюднення звітів про результати діяльності та проведення порівняльного аналізу щодо заявлених стандартів, доступність інформації, що припускає можливість громадян отримати інформацію про послугу безперешкодно і своєчасно та ін.

Основним напрямком модернізації публічного управління в Австрії була концентрація уваги на реформуванні системи державної служби, а саме: підвищувалася продуктивність системи державної служби, були знижені витрати на реалізацію адміністративних процесів, вдосконалено систему взаємодії з громадянами та процедуру надання послуг державними службовцями, крім того, була підвищена мобільність пересування державних службовців між відділами. Поряд з цим, серед тенденцій модернізації державного управління стало встановлення відкритого змагання між претендентами на посаду в органах виконавчої влади, інформація про всі вакансії на посади державної служби є відкритою і доступною для всіх претендентів. Таким чином, основним напрямом модернізації в Австрії є підвищення якості інституту державної служби за рахунок формування її компетентними кадрами і підвищення ступеня відповідальності державних службовців перед громадянами.

В ході проведеного аналізу основних тенденцій модернізації публічного управління в зарубіжних державах можна констатувати, що в даній області є основоположні принципи, які слугують векторами розвитку державного управління в сучасних умовах. Ці принципи є актуальними і характерними для більшості держав. Однак неможливо не відзначити, що кожна держава при цьому має свою специфіку, активність використання того чи іншого принципу, особливостей правозастосовчої практики в сфері державного управління.

Вектор адміністративних реформ в розвинених країнах можна вважати загальним: вони велися в рамках концепції New Public Management (NPM),

метою якої було впровадити ринкові принципи в систему державного управління.

Ефективність реформи державного управління в країнах Європи в частині досягнення цілей щодо децентралізації, оптимізації штату і витрат на державне управління можна оцінити. Статистика не підтверджує високу ефективність проведених реформ.

В результаті проведення заходів, спрямованих на делегування повноважень з центрального рівня на регіональний, ступінь децентралізації до 2019 року в країнах Європи змінилася непомітно. Унітарні держави характеризуються, в основному, високим ступенем централізації (іншими словами, найбільшою часткою зайнятих в центральному уряді, в порівнянні з зайнятими в органах місцевої влади). Так, в Нідерландах, незважаючи на успішно проведені реформи, ступінь централізації залишається на найвищому рівні - близько 90% від зайнятих в секторі розширеного уряду працюють в центральному уряді. Хоча, наприклад, в Швеції і в Іспанії - ступінь централізації менш 20%, в Норвегії і Угорщині - близько 33%. Найбільш децентралізована держава - Швейцарія, де на центральний уряд припадає менше 10% державних службовців.

В Україні ступінь централізації не настільки високий, як у країнах Європи. У центральному уряді (central government) зайняті близько 32% працівників сектору розширеного уряду (general government). Відповідно до класифікації, в поняття розширеного уряду входять службовці центрального, регіонального рівнів влади, службовці фондів соціального страхування, службовці некомерційних організацій, контрольованих і фінансованих урядом. Службовці центрального уряду - це працівники міністерств і відомств центрального уряду. Це поняття, як правило, виключає такі категорії, як лікарі, вчителі, поліцейські, військові.

Ефект децентралізації слабо помітний, про що свідчить зміна частки

держслужбовців в центральному уряді в 2010 і 2019 роках. На Рис. 2.1 видно, що ступінь децентралізації в країнах Європи практично не змінився,

50

причому за вісім років в ряді країн цей показник знизився (в тому числі і в Україні) на 1-2 процентних пункту. Максимальна децентралізація спостерігається в Чехії та Іспанії, які скоротили частку держслужбовців, зайнятих в центральному уряді, на 22 і 21 відсоток відповідно.

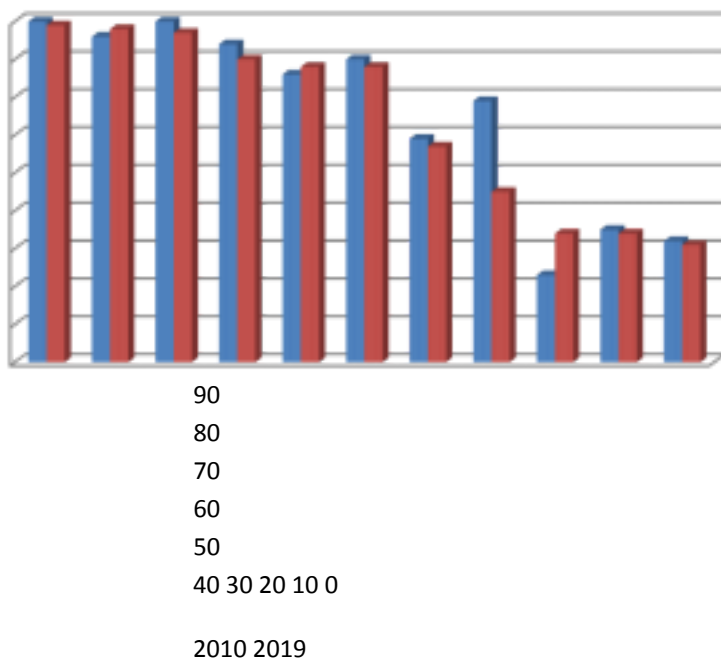


Рис. 2.1. Процентна зміна частки держслужбовців, зайнятих в центральному уряді в країнах Європи (у 2010 і 2019 роках)

Адміністративні реформи в європейських країнах були покликані скоротити кількість держслужбовців. Делегування частини повноважень приватним корпораціям мало призвести до скорочення адміністративного апарату [47,с.118-139]. Однак цього не сталося. Так, в період з 2010 по 2019 рік кількість службовців в секторі «Державне управління і забезпечення

військової безпеки, соціальне забезпечення» (Public Administration and Defence; Compulsory Social Security) не тільки не зменшилася, а й зросла на 9,8%. (Рис.2.1).

За даними Євростату, особливо помітно виріс чиновницький апарат в Іспанії - на 34%, Словенії - на 25,9%, Словаччині - на 22,9%, Польщі - 16,8%. Відзначимо, що і в Україні також відбулося помітне збільшення держапарату - на 25%.

51

Найпомітніше скорочення службовців в секторі «Державне управління і забезпечення військової безпеки, соціальне забезпечення» спостерігається в Італії - 30%, Латвії - 21,7%, Фінляндії - 5%, Португалії - 3,8%, Литві - 3%.

При цьому Україна за часткою держслужбовців на ринку праці в цілому відстає від європейських країн. Для порівняння, у Франції частка службовців в секторі державного управління і забезпечення військової безпеки, соціального забезпечення від загальної кількості зайнятих в економіці склала в 2019 році 9,7%, в Німеччині - 7,1%, у Великобританії - 6,4%, в Україні лише 5,6% (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

Кількість службовців в секторі державного управління і забезпечення військової безпеки, соціального забезпечення (% від зайнятих в економіці)

Країна	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Франція	9,2	9,1	9,2	9,5	9,5	9,7	9,5	10,0	10,2	10,1
Італія	8,8	9,0	10,3	8,5	6,6	6,4	6,3	6,1	6,2	6,2
Німеччина	8,3	8,1	8,0	8,0	7,9	7,8	7,7	7,6	7,3	7,3
Греція	7,4	7,5	7,5	7,7	8,3	8,0	8,6	8,6	8,4	8,4
Латвія	7,7	7,2	7,9	6,3	6,8	7,6	8,1	7,7	7,8	6,5
Потругалія	6,7	6,4	6,7	6,5	6,6	7,1	7,2	6,6	6,8	7,0
Чехія	6,5	6,6	6,3	6,5	6,5	6,9	6,6	6,6	6,5	6,5

Іспанія	6,3	6,1	6,1	6,2	6,1	6,3	6,2	6,0	6,3	7,2
Великобританія	6,2	6,7	6,7	6,8	7,1	7,1	7,1	7	6,8	6,6
Норвегія	6,4	6,1	5,9	6,0	5,9	5,8	6,0	6,1	5,9	6
Україна	4,8	4,7	4,8	5	5,18	5,2	5,2	5,4	5,7	5,6

Скорочення витрат на загальнодержавні питання. Цю мету адміністративних реформ в європейських країнах реалізувати також не вдалося.

52

Максимальне скорочення даного показника в аналізований період відбулося в Литві - на 13,1 процентних пункту, а в Великобританії - лише на 0,2.

Якщо говорити про Україну, то в період з 2010 по 2019 рік видатки за статтею «Загальнодержавні питання» збільшилися на 1,3 процентних пункту. Однак тут варто відзначити, що в Україні витрати за цією статтею в три рази менше, ніж в цілому по 27 країнам Євросоюзу - 2,4% ВВП проти 6,6% ВВП в країнах Євросоюзу.

Найвищі показники витрат в Греції - 12,8% ВВП, на Кіпрі - 11,1% ВВП, в Угорщині - 8,7% ВВП, в Італії - 8,6% ВВП. Найнижчий показник у Швейцарії - 3,4% ВВП.

Максимальний рівень витрат на загальнодержавні питання в Україні спостерігається в 2015 році - 3,51%, потім цей показник постійно знижувався, досягнувши 2,3% ВВП в 2019 році (рис. 2.2). Різкий стрибок витрат в 2015 році обумовлений, головним чином, переходом на нову бюджетну класифікацію. Разом з тим, однозначних висновків з описаних тенденцій зробити не можна, оскільки зростання кількості чиновників може супроводжуватися збільшенням частки їх заробітної плати у витратах на

загальнодержавні питання, що не вдається простежити через відсутність статистичних даних про динаміку зарплати держслужбовців. Це пояснюється існуючою на даний момент класифікацією видатків на загальнодержавні питання, яка не виділяє витрати на заробітну плату чиновників. Причому, серед витрат на державне управління пріоритетними вважаються витрати на оплату праці. Потреба в бюджетних коштах на утримання державної служби визначається головним чином на основі штатної чисельності органів виконавчої влади, виходячи з якої визначаються фонд оплати праці та видатки на матеріально-технічне забезпечення. Затверджених методик, що дозволяють об'єктивно визначити чисельність і розмір фонду оплати праці, необхідні для виконання встановлених функцій, не існує, що може спричинити за собою недостатність або, навпаки,

53

надмірність, фонду оплати праці по відношенню до завдань, що стоять перед органами влади [38].

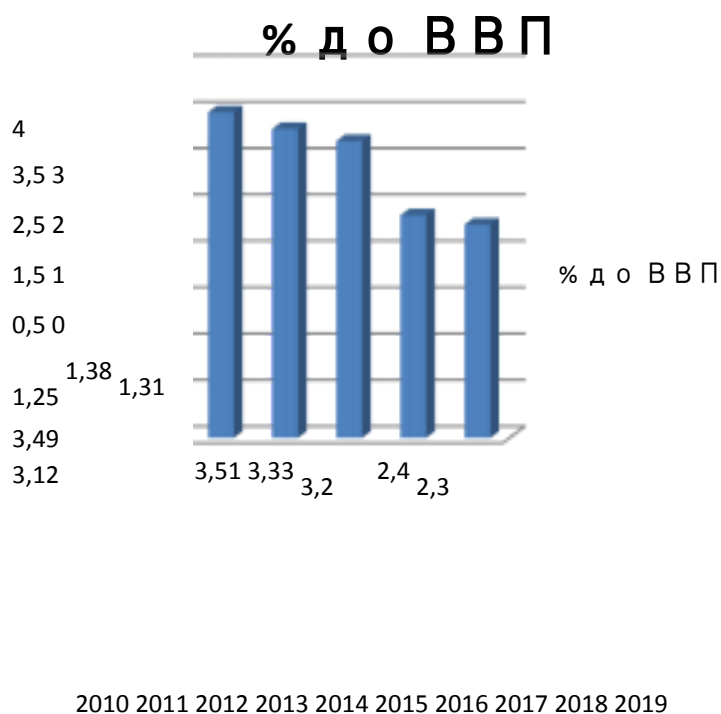


Рис. 2.2. Динаміка витрат на загальнодержавні питання в Україні,% до ВВП

Аутсорсинг в державному секторі можна визначити як передачу виконання окремого процесу або виду робіт зовнішньої організації при збереженні загальної відповідальності державної організації шляхом укладення договору [51,с.4].

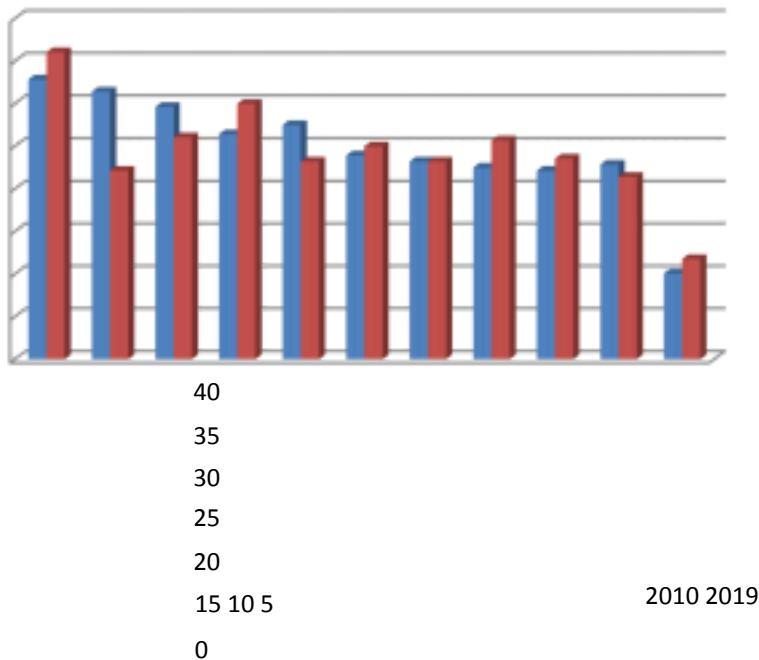


Рис. 2.3. Витрати на утримання державного апарату в країнах Європи у відсотках до ВВП (2010 і 2019 рік).

За даними за 2019 рік, витрати розширеного уряду на аутсорсинг становлять близько 10% ВВП. З 2010 по 2019 рік частка аутсорсингу в ВВП зросла в середньому на 1,5 процентних пункту. Нідерланди (з 13,5% до 19,2%) і Фінляндія (з 9,5% до 13,9%) показують найбільше зростання за цей період. Зниження витрат спостерігається в Естонії та Польщі.

Таким чином, не можна визнати, що передача частини повноважень

приватному сектору на аутсорсинг виявилася ефективною, оскільки призвела до зниження витрат на держапарат. За методологією, в показник «витрати на утримання державного апарату» включаються витрати на винагороду державних службовців, витрати на товари та послуги, вироблені недержавним сектором (наприклад, бухгалтерські послуги, ІТ і т.д.), необхідні для держуправління. Навпаки, статистика підтверджує, що цього не сталося, і держвидатки збільшилися (рис. 2.3). Цей процес мав сенс лише для перебудови системи господарювання з метою посилення ролі бізнесу в системі державного управління.

Проведений аналіз даних дозволяє зробити висновок про те, що реформи в країнах Європи не дали очікуваного результату. Ступінь децентралізації практично не змінилася, в ряді країн цей показник знизився (в тому числі, і в Україні) всього лише на 1-2%. Це можна пояснити тим, що країни неохоче йдуть на перерозподіл повноважень зверху на регіональні рівні. Не сталося і скорочення держапарату. Навпаки, в країнах Євросоюзу кількість державних службовців збільшилася на 9,8%. Не було скорочення витрат на загальнодержавні питання. Видатки за цією статтею в країнах Євросоюзу залишилися на незмінному рівні - в 6,6% ВВП.

Таким чином, з огляду на результати адміністративних реформ в європейських країнах, слід зазначити про недостатню реалізацію стратегічних програм.

55

В цілому питання вдосконалення публічного управління завжди будуть найбільш гострими, оскільки вони покликані служити соціальному благополуччю суспільства, вирішенню нагальних соціально-економічних проблем, підвищенню рівня і якості життя населення.

Ефективне управління соціально-економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливо тільки за умови формування ефективної системи публічного управління.

При цьому, як було зазначено раніше, сфера публічного управління є

динамічною, мінливою, гостро реагує на вплив різних чинників (економічних, політичних, соціокультурних та ін.). Саме тому вкрай важливим є постійно модернізувати механізми державного управління з метою вибудовування найбільш ефективної взаємодії держави і суспільства і досягнення балансу інтересів.

2.2. Порівняльний аналіз європейських моделей публічного управління

Розглянемо особливості сучасного публічного управління в деяких країнах ЄС.

Державна (публічна) адміністрація у Франції грає дуже важливу роль. Це має історичні причини. Дві світові війни зумовили сильну потребу в державі. Населення висловило зацікавленість певного втручання державних органів в різні сфери діяльності, а тривалий період економічного процвітання забезпечив державу необхідними засобами. Французький громадянин звик користуватися численними і якісними послугами публічних служб [51, с. 97]. І пріоритетним напрямком для державного управління у Франції є надання послуг населенню. При цьому Франція характеризується Economist Intelligence Unit як «недосконала демократія» («flawed democracy»), на відміну від «повної демократії» («full democracy») в Норвегії, Данії та Люксембурзі. Відзначається слабка громадська участь в державному

управлінні Франції і проблеми в роботі її державних органів влади. Однак вважається, що ця ситуація може змінитися завдяки впровадженню ІКТ [56, с. 53].

В умовах фінансової скрути і бюджетного дефіциту електронну адміністрацію (уряд) деякі називають «божественним рішенням, що дозволяє примирити, здавалося б, непримиренні речі: поліпшити якість послуг, що надаються, скоротивши витрати» [56, с. 97]. Відповідні реформи у Франції

проводилися переважно в 2000-і роки.

У 2003 році у Франції був опублікований звіт про створення «електронної адміністрації на службі громадянина», в якому велика увага зверталася на необхідність швидкого розвитку публічних служб, які використовують ІКТ. Не без пафосу автори звіту написали у вступі, що «перехід від держави з класичним управлінням до держави в мережі Інтернет, можливо, буде оцінений майбутніми поколіннями так само, як перехід від феодалізму до сучасної держави». У цей період панувало прагнення повністю змінити роботу органів управління, спростити її, усунути бар'єри і зробити більш прозорою, щоб прийти до публічної служби, дійсно орієнтованої на користувача послуг [53, с. 98]. І зв'язувалися ці надії в основному з впровадженням ІКТ.

Але для того щоб електронна адміністрація могла успішно розвиватися, необхідно забезпечити ряд умов [53, с. 102]. Перш за все, потрібно наділити юридичною силою електронний обмін інформацією. У французькому праві основна новела в цій області була внесена Законом від 13.03.2000, що вводить електронний підпис до Цивільного кодексу, а також директиви про «електронну комерцію» від 08.07.2000. Велике значення мав ордонанс 08.12.2005 про електронний обмін інформацією між користувачами і адміністративними органами. Декрет від 01.08.2006 та ряд розвиваючих його документів встановили юридичну регламентацію, яка сприяє здійсненню державних закупівель з використанням ІКТ [53, с. 104]. Ці положення утворюють юридичну базу електронного уряду у Франції.

57

Були також прийняті заходи щодо прискорення кодифікації текстів та розвитку законодавчих банків даних в Мережі; створений «Legifrance» 2 - портал законодавчої інформації. Завдяки цьому сайту громадяни можуть отримати доступ до текстів офіційних законів в будь-який момент. Також варто підкреслити якість інформації, яку можна отримати на сайтах французьких судових органів (Конституційна рада, Державна рада,

Касаційний суд, Рахункова палата). Ці сайти містять не тільки пояснення змісту судової практики, щоб громадяни могли краще зрозуміти її сенс. Деякі з них (Державна рада, Рахункова палата) містять офіційні звіти і статті, що аналізують здійснення державної політики [48, с. 58].

В визнанні електронного договору та електронного підпису Франція не оригінальна, але вона почала займатися цими питаннями однією з перших. Сайт mon.service-public.fr, відкритий в 2015 р, об'єднує всі відомства, відповідальні за політику модернізації, які раніше були розділені кордонами департаментів. Він надає громадянам адміністративну інформацію, що має до них відношення, і поради щодо захисту своїх прав. З його допомогою легко можна перевірити стадію виконання заявки і вести діалог з державними органами. Але сайт користується лише відносним успіхом (за даними 2018, 1,4 млн користувачів). Крім того, лише обмежене число публічних служб є його партнерами [53, с. 104; 54, с. 422].

У 2015 році у Франції налічувалося вже понад 40 млн користувачів Інтернету, що становило 71,6% французів від одинадцяти років і старше. Ця цифра збільшилася в три рази за десять років [57, с. 102]. У міжнародному рейтингу розвитку електронного уряду Франція піднялася з 6-го місця (2015) на 4-е (2020 року), зайнявши лідируюче положення в Європі [13, с. 31].

В результаті вжитих урядовими органами країни зусиль, деякі публічні послуги в мережі Інтернет діють досить успішно. Наприклад, заповнення податкових декларацій. У 2014 році у Франції 12,8 млн податкових декларацій на доходи були подані по Інтернету - це третина платників податків. Через чотири роки їх кількість зросла до 73%. Багато інших

58
декларації та запити тепер можуть бути заповнені в електронному вигляді. Державі це принесло значну економію, а населенню - безумовну вигоду [53, с. 99]. Однак залишається значна частина населення, яка не знайома з ІКТ, що створює додаткову нерівність у доступі до послуг.

У квітні 2014 року Франція вступила в партнерство «Відкритий уряд».

Первісна стриманість її позиції пояснювалася сприйняттям цієї ініціативи, як призначеної для історичної сфери впливу США (англосаксонський світ і Південна Америка) [14, с. 46]. Проте Франція підтримала ідею відкритого уряду і намагається рухатися в цьому напрямку, прийнявши в липні 2015 р відповідний національний план [15].

Загальне керівництво розвитком напрямку відкритих даних у Франції здійснює Генеральний секретаріат з модернізації державного управління (Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, SGMAR), який був утворений в жовтні 2012 р. У лютому 2011 р був створений проект з відкритими даними Etalab (декрет N 22011-194). Він виступає в ролі координатора спільних зусиль держсектора і громадських інститутів, управляє створеним пізніше порталом відкритих даних data.gouv.fr, сприяє повторному використанню відкритих даних і створення додатків [11]. На місцевому рівні багато адміністративно-територіальних утворень, такі як Ренн, Париж, Бордо, взяли подібні заходи.

Однак цей процес почався недавно. У нього залучено невелику кількість даних, а ті дані, які стали відкритими, далеко не завжди хорошої якості [58, с. 59].

Ряд критеріїв відкритого уряду, в тому числі прозорість бюджету і доступ до державної інформації, гарантується ст. 34 Конституції Франції та Законом № 78-753 від 17.07.1978. Державна рада вважає, що право на доступ до адміністративних документів фігурує в числі основних гарантій громадянина, наданих йому для здійснення його громадянських свобод. Свобода думки і вираження, а отже, пошук істини, сходять до ідей філософії Просвітництва, закріпленим ще в Декларації прав людини і громадянина 26

серпня 1789 г. Це «старе право» для Франції, посилене завдяки використанню Інтернету [58, с. 55]. З 1999 р визнається конституційно значуща мета - доступність і зрозумілість закону, яка регламентує законодавцю приймати досить чіткі положення і недвозначні формули.

Нарешті, уряд Франції послідовно протидіє поширенню неповної, неточної і недостатньо ясною інформації. У разі виникнення складнощів французькі депутати і сенатори можуть звернутися до судової практики Конституційної ради, щоб оскаржити рішення, якщо вони вважають, що парламентські дебати були недостатньо зрозумілими.

Інший критерій відкритого уряду - надання інформації про доходи та майновий стан депутатів і високопоставлених державних службовців - у Франції існує, але не стає надбанням громадськості. Доступ до неї має тільки парламент. І пріоритет віддається посиленню боротьби зі зловживаннями (корупцією).

З метою підвищення участі громадян в державному управлінні (останній критерій відкритого уряду) взято курс на створення платформ, спрямованих на поліпшення взаємодії між державними службовцями та громадянами при здійсненні адміністративної реформи та визначенні публічної політики. В даний час пропозиції можуть бути сформульовані на сайті «Ensemble-Simplifions.fr», цілями якого є модернізація і спрощення державних послуг. Але цей сайт відвідує мало користувачів, кількість коментарів і конструктивних пропозицій невелика. Генеральний секретаріат модернізації держави працює над вдосконаленням засобів співпраці [53, с. 60].

Однак картина далеко не ідилічна, і для розвитку електронного уряду існує безліч перепон. На думку французьких фахівців, суть обмежень носить не стільки юридичний, скільки інституційний і соціологічний характер [53, с. 105].

По-перше, французька адміністрація створена за моделлю, в якій численні служби розвивалися в значній мірі автономно, і кожна відповідає за свій власний предмет (соціальне страхування, пенсійне забезпечення, допомоги сім'ї, безробіття і т. д.). На технічному жаргоні таку адміністрацію називають «бункерною»: кожна адміністрація являє собою закритий,

ізолюваний від інших адміністрацій комплекс. Якщо застосовувати ІКТ без розчищення цих «бюрократичних джунглів», провал неминучий: кожна адміністрація розмістить на своєму сайті свої бланки, свої електронні сертифікати і т.д. Така адміністрація автоматично породить «бункерну» електронну адміністрацію. Завданням сайту mcp.service-public.fr було якраз зниження феномена ізолюваності адміністрації. Але мова у Франції не йде - в усякому разі, поки, - про глобальну платформу через неможливість пов'язати більшу кількість служб і відсутності відповідної ергономіки.

По-друге, державні службовці не завжди добре володіють ІКТ. Велика кількість державних службовців виховані в «паперовій» культурі, з якою їм важко розлучитися. Зрозуміло, ситуація поліпшується, і в даний час електронна адміністрація є складовою частиною освіти державних службовців. Однак потрібно почекати ще кілька років, перш ніж їх менталітет повністю зміниться [53, с. 106].

По-третє, в певній мірі гальмує розвиток електронної адміністрації у Франції (в тому числі гармонізацію надання послуг з використанням ІКТ) децентралізація державного управління. Управління в 26 округах, 101 департаменті і 36 600 комунах здійснюється вільно обраними радами, що закріплено в ст. 72 Конституції [53, с.107]. Це означає, що кожне адміністративно-територіальне утворення може розвивати надання своїх власних послуг в мережі Інтернет без узгодження з іншими, що призводить до суттєвих складнощів і до використання ІКТ різними темпами. Очевидно, що невелика сільська комуна не може запропонувати своїм жителям такі ж послуги з ІКТ, як велике місто, що породжує нові види дискримінації.

По-четверте, використання ІКТ можливо, тільки якщо користувачі його приймають, що передбачає їх зацікавленість. Без цього електронна адміністрація приречена на провал. Наприклад, французи прийняли введення заповнення податкової декларації по Інтернету (з 2006 р) тільки тому, що вони були в цьому зацікавлені. Зниження державою податку на 20 євро в разі

подання декларації з Інтернету зіграло не останню роль. Щоб бути ефективним, використання ІКТ має бути орієнтоване на користувача, а не на адміністрацію. Тим краще, якщо воно вигідно адміністрації, але це не повинно бути основною метою. У громадян не повинно бути враження, що електронну адміністрацію їм нав'язують [53, с. 110].

По-п'яте, у деяких громадян викликає занепокоєння, що держава знає про них дуже багато. Ще одне побоювання пов'язане зі зберіганням і забезпеченням безпеки персональних даних, довірених адміністрації. В цьому відношенні французи дуже чутливі. Хоча у Франції прийнятий ряд відповідних законів, французи дуже трепетно ставляться до захисту персональних даних, і це служить гальмом розвитку електронної адміністрації [52, с. 109].

Але незважаючи на існуючі перешкоди, органи управління у Франції в результаті впровадження ІКТ адаптуються до умов ХХІ ст. - епосі відкритого уряду [53, с. 61].

Фінляндія не так давно була порівняно бідною країною. На початку 1990-х років вона пережила серйозну кризу, пов'язану у тому числі з розвалом СРСР, з яким була в значній мірі орієнтована на економічні зв'язки. Однак за допомогою активної державної політики, впровадження інновацій та реструктуризації економіка виправилася. Пріоритет був відданий розвитку і впровадження ІКТ. У національних стратегіях розвитку протягом наступних років стало домінувати створення технологічної бази інформаційного суспільства. При цьому довгострокова і цілеспрямована політика фінських державних органів ґрунтувалася на дослідженнях, проведених у першій половині 90-х років.

Першим ґрунтовним державним документом стала доповідь «Національна політика з розвитку інформаційних мереж на 1995-1998 роки», підготовлена Міністерством транспорту і комунікацій в 1994 році і

аналізувала умови створення і розвитку технологічної інфраструктури для

передачі даних. Другою була доповідь «Фінляндія на шляху до інформаційного суспільства» національного технологічного агентства Текес (засноване 1993 р), в якому створення сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури пов'язувалося зі змінами в економічному і науковому середовищі. У доповіді «Інформаційна стратегія в галузі освіти і наукових досліджень», підготовленої Міністерством освіти в 1995 р, дано опис змін в адмініструванні освіти і культури, необхідних для досягнення цілей інформаційної стратегії [20].

На основі цих документів були підготовлені плани дій і виділені фонди для проектів інформаційного суспільства. Міністерство фінансів організувало Комітет національного інформаційного суспільства та Форум інформаційного суспільства. Міністерство освіти підготувало програму інформаційного суспільства та пропозицію по створенню національної електронної бібліотеки. Міністерство транспорту та зв'язку сконцентрувало зусилля на створенні технічних передумов інформаційного суспільства та охорони мережевих послуг. У 1998 році був створений Фінський національний фонд досліджень і розвитку (ситро) для залучення приватного капіталу до фінансування проектів, спрямованих на розвиток інформаційного суспільства. Послідовно реалізовувалися заходи з дерегуляції та розвитку конкуренції в галузі надання інформаційних послуг (зв'язку, інтернет провайдерів і т.д.) [54].

У квітні 1999 року Міністерство освіти опублікувало меморандум «Національна стратегія на 2000-2004 рр .: освіта, навчання та дослідження в інформаційному суспільстві». Як стратегічну мету було заявлено перетворення Фінляндії до 2004 року в одне з провідних інтерактивних товариств, заснованих на знаннях. Базою для цього мало служити забезпечення рівних можливостей для всіх громадян в отриманні освіти та розвитку власних знань, а також у використанні інформаційних ресурсів і

освітніх послуг. Крім того, передбачалося встановити високоякісний, етично і економічно обґрунтований режим мережевого викладання і досліджень [54]. Країні вдалося досягти багато чого. У 1996-2000 рр. фінська економіка розвивалася швидкими темпами (щорічний приріст ВВП на 5,1%), що перевищують американський (4,3%) і середньоєвропейський (2,6%) рівень. Причому лідерство в зростанні продуктивності праці належало саме телекомунікаційному сектору [21, с.4]. Вражав успіх фірми Nokia як міжнародного виробника засобів зв'язку. Широку популярність отримала мережа FUNET (Finnish university and research network), що об'єднала університети і дослідницькі організації Фінляндії. З сервера ftp.funet.fi тисячі користувачів можуть отримувати програми, документи та інші матеріали. У Фінляндії також була розроблена безкоштовна операційна система Linux1, що стала дуже популярною [12].

На початку 2000-х років Фінляндія, поряд з США, лідирувала в світі за такими показниками, як кількість сайтів на 1 тис. жителів і частка користувачів Інтернету. У 2001 р вже близько 80% фінів мали мобільні телефони. У країні з загальною кількістю населення в 5 млн використовувалося 3,9 млн телефонів [12]. А двоє з кожних трьох фінів користувалися Інтернетом або вдома, або на робочому місці [12]. Фінляндія стала першою країною в світі, яка прийняла Закон про електронні послуги (в 2001 г.). У 2003 р країна була визнана самим інформаційно розвиненим суспільством. На початку 2007 р Інтернетом користувалося вже 79% населення Фінляндії, з них 75% - регулярно, тобто практично всі фіни молодше 40 років, виключаючи маленьких дітей [14].

В даний час в Фінляндії реалізується 3-тя Національна стратегія інформаційного суспільства на період до кінця 2020 року, метою якої є перетворення країни в конкурентоспроможне, комфортне для проживання суспільства з високим рівнем знань, а також високою якістю послуг, що надаються. В її рамках передбачено цілий комплекс заходів, спрямованих на поліпшення технічних характеристик каналів зв'язку, розширення сфери

послуг, що надаються, зниження вартості підключення та обслуговування, сприяння впровадженню нових технологій, що полегшують користування мережею Інтернет [14].

Фінляндія вже стала першою країною в світі, де на законодавчому рівні громадянам гарантований широкопasmовий доступ в мережу Інтернет. З 2010 р, відповідно до закону, держава зобов'язана забезпечити кожному громадянину доступ в Мережу зі швидкістю не менше 1 Мбіт / сек. До кінця 2016 року рівень швидкості передачі даних досяг 100 Мбіт / сек. Використання мережевих технологій знаходиться в Фінляндії на високому рівні. Більше 90% підприємств країни мають свої внутрішні локальні мережі (для фірм та компаній з персоналом понад 100 осіб цей показник становить 98%). Підключення до мережі Інтернет у Фінляндії мають 95% підприємств (з персоналом більше 20 чоловік - 100%). Більше 80% фірм і організацій мають свої власні домашні сторінки [14].

Самою своєрідною ознакою Фінляндії є поєднання високих темпів розвитку інформаційного суспільства та підтримання умов держави «загального добробуту». Досвід Фінляндії з розвитку інформаційного суспільства визнається в якості особливої моделі [23]. Він руйнує стереотип про нерозривний взаємозв'язок ліберальної економіки, заснованої на неутручанні держави в діяльність корпорацій, і високого рівня технологічного розвитку. Індекс соціальної несправедливості (співвідношення між доходами 20% найбагатших і 20% найбідніших жителів) в 2015 р тут становив лише 3,6 при майже в три рази більших показниках для США (9,0) і Сингапуру (9,6) [2]. У Фінляндії кожен громадянин має можливість отримувати безкоштовну державну освіту, медичне і соціальне страхування. Всі ці блага фінансуються за рахунок високих податків. І така соціальна політика діє при могутній підтримці всього суспільства.

Протягом 20 років Фінляндії вдавалося погоджувати розвиток держави

«загального добробуту» і інформаційного суспільства. Міжнародне визнання

65

отримали в країні стратегії активізації громадської участі в державному управлінні та координація діяльності державних органів (міністерств) [14]. Прикладом першого є фінський стартап Microtas ([http:// www.microtas.com/](http://www.microtas.com/)) для оптимізації обробки документів і введення даних, які вимагають великої кількості чорнової монотонної роботи. Його мета - спрощення роботи з документами шляхом шифрування складних або великих масивів даних. Платформа автоматично розбиває робочі завдання на дрібні шматочки і розподіляє їх між користувачами. Кожен підписаний на програму користувач не вибирає, яку саме задачу він буде вирішувати - це випадковий вибір, про який їх просто повідомляють. Типовий приклад - надрукувати слово або цифру. Завдання дискретні, користувач не знає джерела даних. При цьому кожна задача дубльована, щоб уникнути помилки. Одне завдання займає близько 2 секунд, а участь оплачується з розрахунку приблизно 1 долар на годину, що відповідає, наприклад, заробітку віддаленого працівника колл-центру. Активна група - користувачі онлайн-ігор, які щасливі робити роботу в обмін на віртуальну валюту. Спосіб організації самого процесу - гейміфікація [48, с. 288].

У 2012 р Національна бібліотека Фінляндії в рамках програми збереження культурної спадщини створила спільно з Microtask проект Digikoot, в ході якого було оцифровано всю бібліотеку. Користувачі просто грали в онлайн-гру і повинні були будувати містки для загону кротів, які переходять через прірву. Для цього друкували показані слова. У разі помилки міст руйнувався, і кріт падав у прірву. Кожне з цих слів було маленькою частиною Національної бібліотеки. Подібна механіка дозволила здійснити величезну задачу за один місяць. Сумарно понад 100 тис. Користувачів виконали понад 2 млн індивідуальних завдань [53, с. 288].

Однак в 2010-х роках економіка Фінляндії перестала бути зразковою. З тих пір як в 2008 р вибухнула фінансова криза, значно виріс держборг країни

(становив 60% ВВП в початку 2020 р.) і підвищився рівень безробіття (до 10% відповідно).

66

Спад в економіці спостерігався в 2012 і в 2013 рр., А в 2019 р темпи зростання були близькі до нуля. Фінляндія увійшла до групи проблемних країн Євросони, і експерти відчують все більше занепокоєння з приводу її негативної динаміки [52]. За даними 2019 р Фінляндія ще входить в першу десятку країн за рівнем розвитку електронного уряду і є одним з лідерів в цій області в Європі. Але в порівнянні з початком 2000-х її рейтинг помітно впав і продовжує погіршуватися [18, с. 31].

Два фактори породжують побоювання з приводу ситуації в Фінляндії. По-перше, криза в Україні. Фінляндія, чий спільний кордон з Росією складає 1300 км, а економічні відносини багатогранні, сильно страждає від введення взаємних санкцій. З одного боку, мова йде про інвестиції росіян в Фінляндію: багато хто придбав нерухомість в країні і сприяли, таким чином, становленню і розвитку ринку нерухомості. Стан туристичної галузі, в тому числі в Гельсінкі, також сильно залежить від гостей з Росії. Активну діяльність в Росії ведуть фінські підприємці. Фінський концерн Stockmann створив в Росії мережу філій; великі фінські деревообробні концерни отримують значні обсяги російської сировини. У Фінляндії відсутні скільки небудь значимі гідроелектростанції, і якщо не брати до уваги кількох АЕС, країна повністю залежить від поставок енергоресурсів з Росії. Відповідно, Росія є найбільшим постачальником, і її частка в загальному обсязі імпорту становить 18%. Фінляндія з давніх пір є мостом між Заходом і Сходом. Хоча політична дистанція між сусідніми країнами збільшується, економічні зв'язки залишаються тісними [18].

По-друге, виявляється фундаментальна слабкість фінської економіки. Кілька років багато громадян були вражені успіхом, якого досягла компанія Nokia. Але крім інноваційного концерну, який часом забезпечував 10% ВВП, в країні не було значного числа перспективних компаній. Рідкісним винятком

є компанія Kone, що спеціалізується на виробництві ліфтів. Однак тепер, коли компанія Nokia не така велика, як раніше, стає зрозуміло, що в Фінляндії тільки одна галузь має глобальну значимість - деревообробна і

67

паперова промисловість. Але в століття повсюдного переходу на цифровий формат згадана галузь економіки стикається з великими проблемами. За останні роки багатьом підприємствам довелося завершити свою діяльність. Правда, такі концерни, як UPM, сподіваються, що їх нова продукція дозволить домогтися успіху в сфері поновлюваних джерел енергії або в якості постачальника комплектуючих для автовиробників, але чи є у цієї продукції шанси на успіх, покаже майбутнє [18].

Фінському суспільству в цілому і підприємцям зокрема важко спостерігати за тим, як їх країна втрачає статус лідера в сфері технологій. Корпорація Microsoft скорочує робочі місця, і це стосується співробітників мобільного підрозділу Nokia, придбаного Microsoft. Американський телекомунікаційний концерн Broadcom в 2014 р оголосив про закриття центру розробок, розташованого в м Оулу. Все це дуже болісно для ринку праці Фінляндії [18].

Експерти відзначають, що швидке економічне зростання, припинилося, але зберігається високий кредитний рейтинг Фінляндії, проведена реформа соціальної системи. У сфері програмного забезпечення формується новий інноваційний майданчик. Компанія Google придбала фінський стартап DrawElements, а конкурент Facebook купив дві фінські компанії, які спеціалізуються на створенні програмного забезпечення. За даними Global Innovation Index, Фінляндія займає 4-е місце в списку «інноваційно розвинених країн». За відомостями Failed State Index, фінське суспільство залишається одним з найстабільніших в світі [18]. І хоча соціально економічна і політична ситуація в країні погіршується, накопичений інфраструктурний і людський капітал, в тому числі в сфері використання ІКТ, а також високий рівень організації державного управління дозволяють

сподіватися на подолання кризи і вихід її на нову траєкторію зростання.

68

2.3. Тенденції інноваційного розвитку публічного управління в країнах Європи

Публічне управління - це система, що включає в себе інститути державної влади, державних службовців і їх професійну діяльність (процеси, технології і зв'язку, що виникають в ході цієї діяльності). Принципово важливим є те, що в цій системі політика і адміністрування є нероздільними.

Новий час, змінюються соціально-економічні та політичні умови, що зажадали трансформації підходів до організації публічного управління. З початку 1990-х років в країнах Європи йде нерівномірний процес реформування системи державного управління та впровадження нових ІКТ в управлінську діяльність. У цій сфері досягнутий значний успіх, хоча отримані результати неоднозначні і різняться по країнах.

Під моделлю публічного управління розуміють унікальну сукупність характеристик, що відрізняють систему державного управління в даній країні (групі країн) від таких же систем в інших країнах [35, с.210].

Одне з найбільш повних з існуючих сучасних порівняльних досліджень європейських країн охоплює 39 держав. Навіть саме побіжне ознайомлення залишає враження величезного розмаїття історичного досвіду і політичних культур, що втілилися в державній системі кожної країни. Природне прагнення до впорядкування цього різноманіття виливається в спроби виділити всередині нього якісь типи, згрупувати країни за моделями державного управління. Однією з таких спроб є виділення англосаксонської, «наполеонівської», німецької та скандинавської моделей [41, с. 17-18]. Однак така типологізація представляється вразливою.

Фахівці звертають увагу на розмитість і невизначеність критеріїв виділення. Так, до англосаксонської моделі в Європі, крім самої Англії, можна віднести хіба що Мальту, і то з застереженнями. Німецька модель включає в себе Німеччину і Австрію. Швейцарія, за практично одностайним визнанням дослідників, являє собою унікальне явище з домінуванням

69

федеративних механізмів і методів прямої демократії в більшості сфер державного управління. «Наполеонівський» тип, можливо, включав Італію до адміністративної реформи 1992-1997 рр., та й то головним чином в плані схожих з Францією принципів організації державної служби [36, с. 227-274].

При цьому ситуація всередині країн не залишається незмінною. Тому, наприклад, зараз типологічна схожість організації державної служби в Греції з французькою моделлю зберігається, а ось включення в дану типологічну групу Іспанії (парламентське правління з широкою практикою урядів меншості, автономні провінції, інститути, сконструйовані в деякій мірі за німецьким зразком) видається не зовсім обґрунтованим. Типологічна спільність управління в Швеції, Данії і Норвегії очевидна, але віднесення до тієї ж групи Фінляндії не беззаперечне. Головне ж полягає в тому, що запропонована типологія нічого не говорить про «європейську модель» в цілому і про типологічну приналежність переважної більшості європейських країн.

Проте визнається існування «європейської моделі» державного управління як сукупності деяких значущих рис, характерних як тенденція для більшості країн Європи і нехарактерних для іншої групи країн [20, с. 56-57]. Хоча з цієї моделі випадає найстаріша демократія світу і одна з основоположниць ЄС - Англія.

Найбільш важливими загальними рисами європейської моделі державного управління, в тій чи іншій мірі характерною для більшості країн ЄС, вважають такі:

- парламентська система правління. Голова уряду формально

призначається головою держави або обирається парламентом, виходячи з партійної більшості, сформованої в парламенті в результаті виборів. Такий порядок діє і в тих країнах, де *de jure* існує напівпрезидентська (президентсько-парламентська) система. В останні десятиліття і в старих, і в нових європейських демократіях спостерігається процес добровільного самообмеження президентських повноважень - як в частині формування і

70

відставки уряду, так і по відношенню до вироблення і реалізації політики. Сьогодні, якщо виходити не з букви конституції, а з політичної практики, про практики напівпрезидентської або парламентсько-президентської системи можна говорити в основному відносно Франції, де вага президента в зовнішній політиці і політиці безпеки залишається на традиційно високому рівні [39, с. 25];

- багатопартійність коаліційних урядів. Якщо додати до цього широке поширення урядів меншості, що залежать від частини не входять в уряд партій (Іспанія, Данія, Норвегія, Швеція), то можна говорити про повну перевагу консенсусного механізму у формуванні виконавчої влади;

- децентралізація влади - перенесення зростаючого обсягу повноважень і функцій з центрального на регіональний або місцевий рівень; - незалежність і чіткість роботи судів усіх видів і інстанцій, в тому числі і конституційних судів, які обмежують всевладдя парламентів. Організація державної і муніципальної служби в різних державах ЄС суттєво різниться і несе на собі відбиток національних традицій. Однак загальними принципами є виразна законодавча регламентація, соціальна захищеність (в одних випадках - через загальне трудове законодавство і профспілки, в інших - через спеціальне законодавство) і гідне грошове утримання держслужбовців.

У сучасному розвитку державної служби країн ЄС присутній загальний для більшості з них, хоча і той, що знаходиться на різних етапах реалізації, порядок денний. Ця повістка включає в себе: підвищення ефективності витрачання коштів за рахунок орієнтації на результат; демократизацію

державної служби; передачу зростаючого числа повноважень недержавним структурам; скорочення корупції за рахунок регламентації і прозорості адміністративної діяльності; профілактику і вдосконалення методів вирішення конфліктів інтересів; орієнтацію на партнерство і інтерактивні відносини з громадянами як одержувачами державних послуг.

71

Для того щоб відповідати очікуванням громадян, урядам слід спиратися на стратегічний потенціал, сильні інститути, ефективні інструменти і процеси, а також мати чіткі критерії результативності [13]. В даний час в Європейському союзі визнається, що держава в особі органів і посадових осіб має прагнути до ефективного (належного, якісного) управління («good governance»). Перехід до цієї доктрини пов'язують з резолюцією Ради Європи 1977 року і Рекомендацією Ради Європи 1980 [46, с.142]. У Білій книзі з питань європейського управління 2001 р. визначено критерії «належного врядування»: відкритість, участь, підзвітність, ефективність і узгодженість [18]. Ці критерії довго розроблялися, але тепер вони стали частиною законодавства і активно застосовуються [52, с. 313].

В основі юридичної доктрини ефективного (належного) держуправління в ЄС лежать принципи законності і недискримінації, тобто гарантії рівних прав і свобод людини. Вони включають:

- право на неупереджене і справедливе вирішення справи;
- право на розгляд індивідуальної адміністративної справи упродовж розумного строку;
- право бути заслуханим до винесення рішення;
- право на доступ до інформації;
- право загального доступу до документів;
- обов'язок повідомлення сторін адміністративної справи.

Правила доктрини ефективного державного управління можуть бути витлумачені як сукупність стандартів належної поведінки державного

службовця, в тому числі стандартів ставлення до служби (ефективність, послідовність, пунктуальність, порядок на робочому місці) і до клієнтів (уважність, ввічливість, повагу, культура мови) [41, с. 314].

Всі перераховані елементи ефективного державного управління, незважаючи на відмінності в їх тлумаченні, закріплені в законодавстві країн ЄС і мають велике значення для становлення системи державного управління Євросоюзу.

72

Аналіз даних, що характеризують якість державного управління в країнах Євросоюзу - 25 експертних оцінок якості управління фахівцями Світового банку та динаміки ряду непрямих показників (наприклад, дитяча смертність, стан аварійності на дорогах), дозволяє зробити щодо європейської моделі державного управління досить оптимістичні висновки і це, зокрема, підтверджує положення про перевагу консенсусної моделі, як з точки зору якості демократії, так і щодо ефективності вирішення практичних завдань управління [36, с. 258-274]. Особливо переконливі дані по новим членам ЄС. Хоча за більшістю показників вони не дотягують ще до найбільш успішних «старих» членів ЄС (Скандинавія, країни Бенілюксу, Німеччина, Франція), але по ряду показників за порівняно короткий термін впритул наблизилися до таких країн, як, наприклад, Італія і Греція. Втім, ті ж дані говорять про те, що і в рамках європейської моделі якість публічного управління зростає не миттєво і не лінійно.

Не можна не відзначити, що така висока якість державного управління в ЄС є результатом цілеспрямованих послідовних зусиль, спрямованих, в тому числі на уніфікацію адміністративної діяльності. Це особливо помітно на прикладі країн, які нещодавно вступили в Євросоюз. Так, великий внесок в розвиток державного управління країн - нових членів ЄС зіграла прийнята в 1999 р. Програма підтримки розвитку державного управління та менеджменту СІГМА (SIGMA) в країнах Центральної та Східної Європи. Програма була спільною ініціативою ОЕСР і Європейського союзу і була

спрямована на підтримку процесу реформування органів державного управління в країнах з перехідною економікою - Албанії, Боснії і Герцеговини, Болгарії, Чеській Республіці, Естонії, Македонії, Угорщини, Латвії, Литві, Польщі, Румунії, Словацької Республіки та Словенії. Програма визначала стандарти, яким повинні відповідати країни - кандидати в члени ЄС, щоб зблизити рівень свого державного управління з тим, який вже існує в державах - членах ЄС [15, с.245].

73

Наприклад, членство в Європейському союзі вимагає, щоб кожна адміністративна галузь і індустріальний сектор країни-члена ЄС дотримувалися *acquis communautaire* (правила спільноти). Зокрема, якщо національна молочна промисловість країни-кандидата продовжить своє існування після дати обрання в ЄС, вона повинна відповідати всім вимогам *acquis*. Якщо ні, то промисловість не зможе експортувати свою продукцію в інші держави - члени ЄС. Фактично вона не зможе здійснювати торгівлю навіть на своєму власному внутрішньому ринку [32, с. 6]. Установи національного державного управління країн - членів ЄС застосовують і забезпечують виконання *acquis communautaire*. Щоб ефективно здійснювати аналогічну діяльність, державна адміністрація країни-кандидата повинна дотримуватися загальних принципів належного врядування та відповідати адміністративним стандартам, прийнятим в ЄС. У країнах-кандидатах повинні існувати адміністративні системи та установи державного управління, здатні до перетворення, застосування і забезпечення виконання *acquis* відповідно до принципу «обов'язкових результатів» («*obligation de résultat*»).

Застосування *acquis* в адміністративній сфері, звичайно ж, залежить від наявності можливостей і ресурсів в рамках окремого сектора - але це не єдине питання. Загальні системи горизонтального управління країни кандидата також повинні відповідати вимогам ЄС, оскільки вони є

критичними для надійного функціонування всієї адміністрації, включаючи сфери *acquis*. Успішне застосування і виконання безпосередньо залежать від структур і систем горизонтального управління, таких як процедури адміністративних дій та механізмів, що забезпечують діяльність державних службовців відповідно до стандартів ЄС.

Умови країн-кандидатів повинні відповідати критеріям, встановленим для членства в ЄС і схвалених Радою Європи в Копенгагені, Мадриді та Люксембурзі. На підставі цих критеріїв оцінюється прогрес в країнах кандидатах, що представляється в формі регулярних звітів Європейської

74

комісії щодо їх адміністративної та судової можливості застосування *acquis*. Оцінка, в якій мірі весь адміністративний контекст, включаючи державну службу, відповідає стандартам, сформульованим на основі принципів адміністративного права ЄС, має важливе значення для перспектив вступу країни в Євросоюз.

Особливу роль відіграє Європейський адміністративний простір (ЄАП). ЄАП має на увазі наявність, зокрема, набору певних критеріїв, якими повинні керуватися країни-кандидати при здійсненні адміністративних заходів, необхідних для членства в ЄС. Формування ЄАП є процес зростаючої конвергенції між національними адміністративними правопорядками і загальною адміністративною практикою держав-членів. Дана конвергенція схильна до впливу ряду сил, включаючи економічний тиск з боку громадян і фірм, регулярні і тривалі контакти між державними посадовими особами держав-членів і судову практику Європейського суду [17, с. 8].

Хоча національні конституції і прийняте в їх розвиток законодавство містять загальні принципи права і встановлюють стандарти адміністративних дій, саме суди в Європі вдосконалюють ці стандарти, тобто визначають рівні прийнятності для практики державного управління в індивідуальному порядку. Таким чином, принципи адміністративного права, встановлювані Європейським судом, по суті, стають стандартами державного управління.

Традиційно стандарти адміністративної діяльності встановлювалися і удосконалювалися в рамках національних кордонів суверенних держав. В рамках ЄС цей процес стає все більш і більш наддержавним. Стало можливим вимагати використовувати загальні обов'язкові адміністративні стандарти на європейському рівні і, відповідно, в державах - членах ЄС. Незалежно від інституційних механізмів, національні державні адміністрації повинні визнавати принципи і дотримуватися стандартів, які є загальними для країн - членів ЄС. А так як принципи адміністративного права та стандарти державної служби переплітаються, то загальноєвропейські положення є орієнтирами або точками відліку для стандартів державних

75

служб та державних адміністрацій як в рамках держав-членів, так і в інститутах ЄС [33, с. 18, 22].

Державне управління в рамках західноєвропейської традиції - це не тільки вироблення і реалізація управлінських рішень державою, а й громадський контроль з боку різних груп, державних і недержавних діячів. Громадський контроль має на увазі публічність політики і дорадчу демократію (демократію участі). Особливо ці принципи важливі для ЄС в цілому. Адже на відміну від національної держави тут відсутній «головний керуючий суб'єкт» і держави повністю рівноправні [34, с. 274]. Спільне управління виступає також як важливий інструмент підвищення легітимності ЄС.

Тому в Євросоюзі концепти «good governance» і участі громадянського суспільства в державному управлінні набули широкого поширення і в даний час є основними. Питанню участі громадянського суспільства в управлінні тут приділяється особлива увага з часу прийняття Амстердамського договору (1998). При цьому багато говориться про те, що сам спосіб організації громадської участі та контролю повинен враховувати місцеві та регіональні умови [37, с. 276].

Специфіка європейського підходу до держави та її функцій відбилася в

особливостях формування електронних урядів в країнах ЄС. Починаючи з другої половини 1990-х років створення електронного уряду розглядалося як частина побудови інформаційного суспільства в Європі. Але в 2000-х роках воно набуло самостійного значення. У Рекомендаціях, прийнятих на зустрічі міністрів 15 держав - членів ЄС у 2004 році, вказувалося на нові можливості і проблеми, які виникають в результаті швидкого розвитку інформаційного суспільства. Відповідно, пропонувалося розробляти національні стратегії електронного управління. Їх цілями мало стати ефективне використання ІКТ у відносинах між органами державної влади та громадянським суспільством, а також у функціонуванні органів державної влади [45].

76

У 2015 р було прийнято два стратегічно важливі документи для європейських країн щодо побудови інформаційного суспільства та електронного урядування - Цифровий порядок денний для Європи (Digital Agenda for Europe - DAE) і План дій електронного уряду (eGovernment Action Plan) на 2016-2020 рр . DAE є невід'ємною частиною загальноєвропейської Стратегії 2020 по досягненню «інтелектуального, стійкого і всеосяжного» (smart, sustainable and inclusive) зростання. Її мета полягає в тому, щоб допомогти перетворенню європейської економіки, а громадянам і фірмам отримати максимальні вигоди від розвитку цифрових технологій. У Порядку денному позначені сім пріоритетних напрямків діяльності: створення єдиного цифрового ринку, підвищення оперативної сумісності, підвищення довіри і безпеки Інтернету, забезпечення швидкісного доступу в Інтернет, додаткові інвестиції в дослідження і розробки, розширення цифрової грамотності та інтеграції, застосування ІКТ для вирішення проблем, що стоять перед суспільством. Передбачається, що повне виконання DAE збільшить ВВП ЄС до 2020 року на 5%, або на 1500 євро на людину, за рахунок збільшення інвестиції в ІКТ, підвищення якісного рівня робочої сили, оновлення громадського сектора та розвитку інфраструктури для інтернет-економіки [46, с. 33].

У свою чергу, План дій на 2016-2020 рр. передбачає 40 конкретних заходів, які дозволять громадянам і підприємствам використовувати Інтернет для реєстрації бізнесу, вступу до університету, поліпшення здоров'я і забезпечення соціального захисту. Їх мета полягає в оптимізації умов для розвитку транскордонних послуг електронного уряду, що надаються громадянам і підприємствам, незалежно від країни їх походження. Це, в свою чергу, має на увазі розвиток середовища, яке сприяє взаємодії систем і ключових компонентів електронного уряду (таких як eSignatures і eidentification); доповнення існуючого законодавства в таких областях, як е ідентифікація, електронні закупівлі, е-юстиція, електронна охорона здоров'я та ін. Результатом всіх цих зусиль має стати нове покоління «електронного

77

уряду», відкрите, гнучке, з широким спектром послуг, що надаються на місцевому, регіональному, національному та європейському рівні [41]. Одне з пріоритетних завдань DAE - забезпечення позитивного ефекту для суспільства в результаті впровадження електронного уряду. Індикатором є досягнення до 2020 р рівня, коли електронними урядовими послугами скористається 50% дорослого населення і 80% підприємств. І він цілком може бути досягнутий. За даними 2019 р 46% громадян ЄС повідомляли про використання комунального обслуговування он-лайн, відзначаючи в якості позитивних моментів гнучкість, економію часу і грошей, спрощення процедур [43, с. 32].

Важливими напрямками вдосконалення державного управління та формування електронних урядів в Європі в даний час визнається також підвищення прозорості, участі громадян та розвиток колаборацій [43, с. 274].

Прозорість державного управління має на увазі інформованість громадян та моніторинг прийнятих рішень. Для реалізації прозорості в ЄС створено цілий ряд сервісів.

Центральний ресурс такого роду - портал EUROPA. Він містить інформацію про те, як влаштований ЄС, посилання на сайти інститутів і

відомств ЄС, новини і події, а також посилання, де можна почерпнути більш глибокі відомості. У 2008 році був створений Європейський центр семантичної сумісності (SEMIC.EU) - платформи для обміну знаннями та ідеями між електронними урядами та іншими загальноєвропейськими колабораціями. Його метою стало створення загальної інфраструктури (програм, моделей, сервісів) на основі семантичних сервісів, що дозволяють сайтам різних відомств «розуміти» і «переводити» один одного на програмному рівні - впізнавати системи вимірювання, інформаційні фрагменти, ідентифікаційні механізми. Сервіс створює загальний семантичний простір, поєднуючи різні адміністративні системи, а також вирішує цілий ряд питань, пов'язаних з компетенціями громадянина. Він

78

дозволяє визначити, до яких державних інститутів мають відношення запити громадян і в які інстанції їм слід звертатися [35, с. 278].

В ЄС існує безліч локальних рішень з моніторингу конкретних відомств, процесів, персоналій і компетенції. Одне з найбільш значних - Prelex. Ресурс дозволяє громадянам бачити, в якій стадії знаходиться прийняття тих чи інших державних рішень і які інститути залучені в роботу над ними [35, с. 279].

На інституціональному рівні в ЄС існують чотири основні форми громадської участі та контролю державного управління [35, с. 279-281]: - робота з даними та запитам громадян. Наприклад, з травня 2018 р функціонує «Європейська громадянська ініціатива» (The European Citizens Initiative - ECI), що дозволяє направити безпосередньо на розгляд Єврокомісії петицію, організаційну чи правову пропозицію, в разі його підтримки 1 млн громадян ЄС, які є громадянами принаймні однієї чверті держав ЄС, в області, де держави-учасники мають повноваження на загальноєвропейському рівні. Вперше мільйон підписів зібрав в березні 2019 року проект «Право на воду», що пропонує включити воду і каналізацію в

число прав людини. На сьогоднішній момент кількість схвалених проектів значно перевищує відхилені;

- громадські консультації - організоване коментування та оцінка урядових проектів. Громадські консультації можуть бути реалізовані у формі відкритого слухання, у вигляді закритого слухання за участю представників громадськості, які у вигляді фокус-групи із зацікавлених сторін або в письмовому вигляді (у тому числі в Інтернеті);

- форуми - можуть приймати вид воркшопу, конференції, цивільних журі. Ключовим прикладом ресурсу, що об'єднує два останні види, є портал «Your Voice in Europe». У середині сайту існує поділ на «консультації» і «дискусії», а також зручна навігація по соціальних ресурсам, дорадчим форумам і блогам різного рівня. Користувач може представити свою точку зору відносно нових ініціатив в рамках громадської консультації, обговорити

79

майбутнє Європи, а також оцінити (в якості зворотного зв'язку), як виконуються державні правила і що слід змінити;

- інтерактивний діалог через соціальні мережі для вирішення конкретного завдання. Так, наприклад, функціонує Європейська мережа інформації і спостереження за навколишнім середовищем, в яку входять експерти з 39 країн, близько 300 національних агентств по захисту навколишнього середовища та інші учасники, в тому числі індивідуальні. Ресурс містить план робіт, розклад зустрічей і подій, розподіл ролей серед учасників, опис програмних інструментів і докладний опис всіх проектів.

Крім того, громадський контроль прийнятих рішень в ЄС включає [34, с. 285]:

- створення простих платформ для здійснення громадського контролю зацікавленими особами. У 2016 році був створений сервіс Solvit (Solving problems on misapplication of Community Law). Сервіс збирає скарги громадян і бізнесу з питань неправильного застосування законів і здійснює пошук рішення заявленої проблеми протягом 10 тижнів. Одночасно він же дозволяє

державам-учасницям спільно працювати над виправленням результату, невірною або обмеженою застосування тих чи інших законів. Європейська комісія координує сервіс, допомагає даними і необхідними резолюціями;

- створення сервісів, що дозволяють контролювати свого депутата. Наприклад, сайт <http://www.theyworkforyou.com/> пропонує з'ясувати, що саме робить від вашого імені ваш член парламенту або інший представник влади. Ресурс дозволяє читати дебати, коментувати, вивчати, що відбувається в парламенті.

Як показує досвід ЄС, реалізація громадської участі в державному управлінні вимагає [38, с. 282]:

- створення чіткої структури участі, завдання якої - встановлювати правила для типів громадської участі: інформування громадян, консультацій з ними або безпосереднього залучення їх в законотворчість. Необхідний