

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА**

Факультет економіки та управління

Кафедра національної економіки та публічного управління

ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА

Цифрове врядування

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Форма навчання: заочна

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «**Використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні**»

здобувача Шмулько Лесі Володимирівни

_____ (підпис)

Науковий керівник: **кандидат технічних наук
Шпига Петро Семенович**

_____ (підпис)

Робота допущена до захисту перед екзаменаційною комісією з атестації здобувачів вищої освіти (ЕК)

Завідувач кафедри:
доктор наук з державного управління, професор, Карпенко О.В.

_____ (підпис)

Київ 2023

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА**

Факультет економіки та управління

Кафедра національної економіки та публічного управління

ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА

Цифрове врядування

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

ПОГОДЖЕНО

Керівник проєктної групи (гарант)
освітньо-професійної програми

О. В. Карпенко

(підпис)

_____ 2023р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

О. В. Карпенко

(підпис)

_____ 2023р.

ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ

**здобувачу вищої освіти Шмутько Лесі Володимирівні
заочної форми навчання**

на підготовку кваліфікаційної магістерської роботи

**на тему «Використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування
системи державного управління в Україні»**

Тему затверджено наказом ректора Університету від «23» жовтня 2023р .№ 1960ст

**Кваліфікаційна магістерська робота виконується на матеріалах Міністерства розвитку громад,
територій та інфраструктури України.**

План кваліфікаційної магістерської роботи

Розділ 1	Зарубіжний досвід державного управління як об'єкт виокремлення, дослідження, запозичення.
Розділ 2	Використання зарубіжного досвіду в процесі вдосконалення організаційної структури державного управління.
Розділ 3	Практика організації та функціонування цивільної служби у зарубіжних демократіях як джерело розвитку державної служби в Україні.
Об'єкт дослідження:	Практика державного управління в країнах розвиненої демократії, а також у тих, які нещодавно пройшли інституційні трансформації у сфері державного управління.
Предмет дослідження:	Використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні.
Мета кваліфікаційної магістерської роботи:	Вивчення та аналіз зарубіжного досвіду для оптимізації системи державного управління в Україні шляхом впровадження найкращих практик, ідентифікованих на основі цього досвіду.

Конкретні завдання, які здобувач повинен виконати для досягнення поставленої мети:

1. Проаналізувати поняття досвіду державно-управлінської діяльності та визначити ключові аспекти, які можуть бути використані в процесі запозичення.
2. Визначити теоретичні та методологічні підходи до аналізу зарубіжного досвіду державного управління як об'єкта виокремлення, дослідження та запозичення.
3. Розглянути можливості ефективного впровадження зарубіжних практик у систему державного управління України.
4. Виявити обмеження впровадження зарубіжного досвіду в умовах української дійсності.
5. Виробити практичні рекомендації щодо оптимального використання зарубіжного досвіду для підвищення ефективності системи державного управління в Україні.

Завдання підготував
науковий керівник

_____ П. С. Шпиґа
(підпис)

«_____» _____ 2023р.

Завдання одержав
здобувач

_____ Л.В. Шмулько
(підпис)

«_____» _____ 2023р.

Реферат

Кваліфікаційна магістерська робота містить 98 сторінок, 1 таблицю, список використаних джерел з 69 найменувань.

«Використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні»

Об'єктом дослідження кваліфікаційної магістерської роботи є практика державного управління в країнах розвинутої демократії, а також у тих, які нещодавно пройшли інституційні трансформації у сфері державного управління.

Предметом дослідження є використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні.

Мета і завдання дослідження. Основною метою кваліфікаційної магістерської роботи є обґрунтування необхідності активного використання зарубіжного досвіду ефективної організації та функціонування апарату державного управління, змісту та напрямів практичного впровадження цього досвіду, що дасть змогу здійснити адміністративну реформу шляхом демократизації влади і управління та завершити перехідний етап розвитку – від тоталітаризму до демократії, дозволить прискорити процес інтегрування до європейської спільноти.

Відповідно до поставленої мети визначені такі *завдання*:

1. Проаналізувати поняття досвіду державно-управлінської діяльності та визначити ключові аспекти, які можуть бути використані в процесі запозичення.
2. Визначити теоретичні та методологічні підходи до аналізу зарубіжного досвіду державного управління як об'єкта виокремлення, дослідження та запозичення.
3. Розглянути можливості ефективного впровадження зарубіжних практик у систему державного управління України.
4. Виявити обмеження впровадження зарубіжного досвіду в умовах української дійсності.
5. Виробити практичні рекомендації щодо оптимального використання зарубіжного досвіду для підвищення ефективності системи державного управління в Україні.

Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів. Під час дослідження було систематизовано різноманітні підходи до проблеми реформування державної влади та проведення адміністративних перетворень у зарубіжних країнах. Здійснено системний аналіз нормативно-правових актів цих країн у сфері державного управління та державної служби.

Практичні результати дослідження полягають в обґрунтуванні оптимальних механізмів реалізації адміністративної реформи в Україні. Розроблено пропозиції щодо стимулювання процесу формування професіоналізму державних службовців, а також визначення можливостей їх впливу на ефективність та результативність державного управління.

Рік виконання кваліфікаційної магістерської роботи – 2023. Рік захисту роботи – 2023.

Ключові слова: «адміністративна реформа», «Концепція адміністративної реформи», «державне управління», «політико-адміністративна дихотомія в організації державної служби», «державна служба у зарубіжних країнах».

В і д г у к
про кваліфікаційну магістерську роботу
здобувача факультету економіки та управління
освітньо-професійної програми

«Цифрове врядування»

Шмулько Л.В.

на тему **«Використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного
реформування системи державного управління в Україні»**

1. **Актуальність теми:** Питання використання зарубіжного досвіду в контексті організаційного реформування системи державного управління в Україні набуває все більшої актуальності, особливо з урахуванням активної інтеграції України в міжнародні економічні й політичні структури. В таких умовах визначення та узагальнення ефективних стратегій та практик, які можуть бути успішно адаптовані до умов української системи, є важливим етапом у розробці конкретних рекомендацій для вдосконалення національної системи державного управління.

2. **Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи:** Проведено ґрунтовний аналіз позитивних змін та інновацій, які були впроваджені в інших країнах у сфері державного управління, а також визначено можливі труднощі адаптації цих підходів в умовах українського контексту.

3. **Наявність самостійних розробок автора:** Проведено системний аналіз нормативно-правових актів зарубіжних країн щодо питань реформування державного управління та державної служби, а також з'ясовано сутність перетворень у системі державного управління та визначено їх роль у подальшому функціонуванні розвинутих демократичних суспільств.

4. **Цінність теоретичних висновків та практичних рекомендацій:** Здійснено наукове обґрунтування теоретичних засад реформування державної влади та проведення адміністративних перетворень у зарубіжних країнах. Розкрито недоліки, які були допущено в ході реформування державної служби в Україні, визначено шляхи подальшого реформування державних структур відповідно до вимог ЄС. Розроблено практичні рекомендації щодо подальшого вдосконалення реформування державного управління в контексті реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні.

5. **Наявність недоліків:** робота містить деякі синтаксичні та стилістичні неточності, окрім того деякі терміни потребують додаткових уточнень для їх більш повного розуміння.

6. **Загальна оцінка кваліфікаційної магістерської роботи та її допущення до захисту перед ЕК:** Дослідження виконано самостійно, якісно та вчасно, з дотриманням установлених вимог. Зміст роботи відповідає індивідуальному плану. Широкий діапазон актуальних питань, елементи наукової новизни і практична цінність дослідження дозволяють зробити висновок, що магістерська робота Шмулько Лесі Володимирівни на тему «Використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні» виконана на достатньому науково-теоретичному рівні та відповідає кваліфікації «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», а її автор заслуговує на високу оцінку.

Науковий керівник: кандидат технічних наук

« ___ » _____ 2023р. _____ **Петро Шпига**
(підпис)

Рецензія

на кваліфікаційну магістерську роботу здобувача вищої освіти

Шмулько Лесі Володимирівни

на тему: «*Використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні*»

Актуальність теми кваліфікаційної магістерської роботи і доцільність її розроблення обумовлені проблематикою використання зарубіжного досвіду в контексті організаційного реформування системи державного управління в Україні з урахуванням активної інтеграції України в міжнародні економічні та політичні структури. В таких умовах визначення та узагальнення ефективних стратегій та практик, які можуть бути успішно адаптовані до умов української системи, стають важливим етапом у розробці конкретних рекомендацій для вдосконалення національної системи державного управління.

Якість проведеного дослідження. Дослідження, виконане автором, відповідає основним напрямкам наукових досліджень кафедри національної економіки та публічного управління. Автор застосував здобуті під час навчання теоретичні й практичні знання, вміння та навички в галузі публічного управління та адміністрування для вирішення конкретних практичних завдань.

Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи виявлені у використанні різноманітних підходів та методів наукового дослідження для вирішення поставлених завдань. Автор використав системний комплекс загальнонаукових і спеціальних підходів та методів, враховуючи сучасні теоретичні підходи, що базуються на філософії діалектичного розвитку національних цінностей. Вивчення стану досліджуваної проблеми здійснено за допомогою методів, що використовують принципи наукового мислення, такі як індукція й дедукція, аналіз і синтез, порівняння та спостереження.

Зауваження. Текст магістерської роботи відповідає встановленим вимогам, але деякі концепції автора потребують додаткового пояснення.

Магістерська робота *Шмулько Лесі Володимирівни* на тему «*Використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні*» відповідає вимогам, які висуваються до дипломних робіт на здобуття кваліфікації магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», може бути допущена до захисту перед ЕК та заслуговує на позитивну оцінку.

Рецензент:

Заступник начальника управління –
начальник 1 відділу 2 управління
Департаменту кадрової роботи та
управління персоналом Адміністрації
Держспецзв'язку, доктор філософії з
публічного управління та адміністрування



Леонід АРСЕНОВИЧ

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ВИОКРЕМЛЕННЯ, ДОСЛІДЖЕННЯ, ЗАПОЗИЧЕННЯ	10
1.1. Поняття досвіду державно-управлінської діяльності	10
1.2. Зміст і засоби дослідження зарубіжного досвіду державного управління .	17
1.3. Можливості і межі запозичення зарубіжного досвіду	20
РОЗДІЛ 2 ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ПРОЦЕСІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	27
2.1. Розробка ефективної організаційної структури державного управління як один з пріоритетів адміністративної реформи	27
2.2. Досвід забезпечення єдності управління на вищому рівні.....	39
2.3. Напрями перебудови організації виконавчої влади на місцях та її відносин з місцевим самоврядуванням	44
РОЗДІЛ 3 ПРАКТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ У ЗАРУБІЖНИХ ДЕМОКРАТІЯХ ЯК ДЖЕРЕЛО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	53
3.1. Необхідність і можливість утвердження державної служби як публічно- правових відносин.....	53
3.2. Впровадження політико-адміністративної дихотомії в організації державної служби.....	63
3.3. Використання зарубіжного досвіду мотивації державних службовців	74
ВИСНОВКИ.....	87
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	92

ВСТУП

Актуальність теми. Проблема адміністративної реформи на сьогодні належить до пріоритетів розвитку держави та суспільства в нашій країні. Ця реформа вже кілька років є предметом широкого публічного обговорення за участю урядовців, політиків, учених, представників громадськості.

Йдеться як про удосконалення відносин на рівні законодавчої, виконавчої та судової влади, так і ефективність управління політичними процесами. Одним із фундаментальних принципів адміністративної реформи безперечно, стає поступовий перехід від президентоцентристської системи здійснення державної влади до парламентсько-президентської форми правління.

Тривалий час між владою та частиною опозиційних сил не було взаєморозуміння щодо того, чи взагалі потрібна така реформа, чи є сенс трансформувати політичну систему таким чином, щоб здійснити перерозподіл повноважень на користь законодавчого та представницького органу влади – Верховної Ради України, а натомість обмежити функції і повноваження Президента України. З прийняттям парламентських рішень стосовно політичної реформи сьогодні принципів розбіжності стосуються переважно механізмів її втілення, виходячи з інтересів тієї чи іншої політичної сили. Адміністративна реформа в Україні – об'єктивно необхідне явище: її можна загальмувати або прискорити, але повністю відмовитися від неї неможливо. Її слід розглядати як тривалий політичний процес, за яким приховуються корпоративні інтереси різних політичних сил, внаслідок чого він нерідко набуває конфронтаційного характеру, Існує небезпека, що його загострення може завдати серйозної шкоди суспільству та національним інтересам країни.

Питання адміністративної реформи є також полем досить активного співробітництва з іншими державами та міжнародними організаціями.

Процес інтеграції до ЄС – одне з пріоритетних завдань для країн Центральної та Східної Європи. Очевидно, що зазначені країни мають пристосувати організаційні структури державного управління, національні процедури прийняття й практичної реалізації державно-управлінських рішень до критеріїв визначених у Копенгагені та Маастрихті [29]. Процес інтеграції до ЄС став каталізатором “інтернаціоналізації” національних адміністративних систем як у Центральній і Східній Європі, так і в західноєвропейських країнах. Державам кандидатам необхідно трансформувати законодавство Європейського Союзу у внутрішні правові системи, і лише після цього запроваджувати та дотримуватися його. Виходячи з економічних та політичних передумов, що впливають на визначення пріоритетів у державній політиці, особлива увага приділяється забезпеченню багатовекторного інтегрування України у світовий економічний простір [7].

З часом у демократичних країнах було досягнуто загальної згоди щодо ключових складових досконалого управління. До них належать: принципи верховенства права, надійності, правової впевненості, звітності та прозорості, а також достатня організаційна спроможність і залучення до управління громадян. За таких обставин важливо виділити основні тенденції в модернізації адміністративних систем країн ЄС, а саме: децентралізацію, зміщення значення участі уряду в питаннях законотворення, підвищення практики утворення виконавчих агентств під конкретні проекти, зниження ролі державних органів у регулюванні суспільними відносинами, скорочення штатів., очевидно, що дані питання лежать у сфері перетину інтересів владних структур.

Єдині принципи державного управління для держав-членів Європейського Союзу створили підвалини для Європейського адміністративного простору”(ЄАП). ЄАП складається із спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються

законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності. Країнам, що воліють членства у ЄС, слід зважати на ці стандарти, удосконалюючи свої системи державного управління. Хоча ЄАП не є складовою *acquis communautaire* (звід законів Європейського Союзу), країни-кандидати мають спиратися на них при реформуванні систем державного управління. Щодо держав – членів ЄС, вищезазначені стандарти увійшли до конституцій цих країн, відображені та запроваджені через низку нормативно-правових документів.

Ступінь готовності та здатність держави запозичувати і дотримуватися вищезазначених принципів державного управління та діяти за стандартами ЄАП свідчить про потенціал національної системи державного управління ефективно запроваджувати *acquis communautaire* за критеріями, визначеними Європейською Радою у Копенгагені та Мадриді.

Інтеграція України в Європу відбувається досить повільно, при цьому виникають багато проблем, характерних для країн перехідного періоду. Принциповими вимогами Європейського співтовариства до країн, які намагаються стати членами цього угруповання, є жорстка адміністративна реформа, боротьба з корупцією в державному апараті та скорочення чисельності державних службовців до обґрунтованого, з погляду представників ЄС, мінімуму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям слугували праці метрів таких як М. Вебер, М. Доган, Д. Пелассі, А. де Токвіль, Б. Спіноза, В. Вільсон, Ф. Гуднау, М. Доган та Д. Пелассі, Дж.Ст. Мілль, О. Конт, Е. Дюркгейм, В. Авер'яновим, В. Бакуменко, О. Валевським, Ю. Клименко, В. Князева, В. Луговим, В. Селівановим, В. Шаповал та інші.

Тож звернення до проблеми осмислення та практичного впровадження адекватних умовах демократичного суспільства елементів має безумовне і теоретичне і практичне значення.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є вивчення та аналіз зарубіжного досвіду для оптимізації системи державного управління в Україні шляхом впровадження найкращих практик, ідентифікованих на основі цього досвіду.

Відповідно до мети автором вирішуються наступні *завдання*:

– проаналізувати поняття досвіду державно-управлінської діяльності та визначити ключові аспекти, які можуть бути використані в процесі запозичення;

– визначити теоретичні та методологічні підходи до аналізу зарубіжного досвіду державного управління як об'єкта виокремлення, дослідження та запозичення;

– розглянути можливості ефективного впровадження зарубіжних практик у систему державного управління України;

– виявити обмеження впровадження зарубіжного досвіду в умовах української дійсності;

– виробити практичні рекомендації щодо оптимального використання зарубіжного досвіду для підвищення ефективності системи державного управління в Україні.

Об'єктом дослідження є практика державного управління в країнах розвиненої демократії, а також у тих, які нещодавно пройшли інституційні трансформації у сфері державного управління.

Предметом дослідження використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні.

Методи дослідження. Специфіка предмета дослідження обумовила вибір методології та системи методів, адекватних меті і завданням магістерської роботи Спираючись на методологію філософського підходу, в основі якого гуманістичні цінності та пріоритети суспільного розвитку; загальнонаукові методи системного аналізу та діалектичного пізнання:

аналізу і синтезу, індукції та дедукції, абстрагування, узагальнення, моделювання принципи самоорганізації як джерела самовдосконалення соціальних та політичних систем; методи конкретно-наукового аналізу, зокрема історичний метод; метод порівняльного аналізу; методи аналогій, моделювання та прогнозування.

Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів. Під час дослідження було систематизовано різноманітні підходи до проблеми реформування державної влади та проведення адміністративних перетворень у зарубіжних країнах. Здійснено системний аналіз нормативно-правових актів цих країн у сфері державного управління та державної служби.

Практичне значення отриманих результатів. Практичні результати дослідження полягають в обґрунтуванні оптимальних механізмів реалізації адміністративної реформи в Україні. Розроблено пропозиції щодо стимулювання процесу формування професіоналізму державних службовців, а також визначення можливостей їх впливу на ефективність та результативність державного управління.

Інформаційна база дослідження. В процесі дослідження використовувалися Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, матеріали Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, та напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців, які стосуються даної проблеми.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і пропозицій, списку використаної літератури (69 найменувань).

Апробація дослідження. Результати дослідження представлені автором на науково-комунікативному заході, зокрема на Міжнародній науково-практичній конференції:

Шмутько Л.В. Інструменти організаційного реформування системи державного управління в Україні. «Кібербезпека державних інституцій та

подолання кризових станів» в 2 т. Том 2. Особливості діяльності органів державної влади в умовах кризи зб. тез наук. доп. (Київ – Вроцлав. Травень 2023). [Електронне видання]. – Київ: «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2023. Т.2. С. 115–116.

РОЗДІЛ 1

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ВИОКРЕМЛЕННЯ, ДОСЛІДЖЕННЯ, ЗАПОЗИЧЕННЯ

1.1. Поняття досвіду державно-управлінської діяльності

При розкритті поняття досвіду слід звернутися до значення цього поняття, його офіційного тлумачення. „Досвід – це сукупність знань умінь, які здобуваються в житті, на практиці; мудрість, практика, школа життя те, що вже було в житті, з ним доводилось зустрічатися. З філософської точки зору – це уся сукупність життєвих сприйнять, що набувається в праці взаємодії людини з зовнішньою природою і становить основу всіх наших знань про матеріальний світ.” [47]. Виходячи з цих визначень в Українській державі виникла потреба у виокремленні сукупності знань, які здобулися у процесі становлення державно-управлінських відносин в країнах Центральної та Східної Європи, що набулися в практиці взаємодії людини з навколишнім світом і людини з людиною в процесі їх життєдіяльності. Цей досвід слугуватиме основою у розробці оптимальної моделі вдосконалення державного управління.

Тому основна стратегічна проблема, що постала перед урядом України, полягає в тому, як з малоефективної перехідної системи державного управління створити нову систему, яка б могла ефективно виконувати три ключові функції державного сектору: вироблення політики, впровадження політики та надання державних послуг.

Уряд має можливість створювати систему державного управління з чистого аркуша, а чи варто це робити, постає питання, тому що у кожній державі навіть у токої як наша наявність інституцій і способу мислення та дій мають дуже глибоке коріння. Їх не можна викоринити, адже інерція

старих процесів потрібна для того, щоб система державних послуг не розвалилася під час перехідного періоду.

Таким чином, головні завдання реформування системи державного управління полягають у тому, щоб виявити ключові інституційні та процедурні механізми, які дозволять системі державного управління перейти від свого сучасного стану до бажаного втілюючи найкраще і не забуваючи про особливості розвитку нашої держави у цій сфері.

На сьогодні запровадження нових процедур залишається хаотичним, а кроки, спрямовані на підвищення якості впровадження вже прийнятих рішень – незначними і неефективними. Тому до основних проблем реалізації адміністративної реформи в Україні, яка на сьогодні віднесена до пріоритетних напрямків, можна віднести:

- відсутність єдиної стратегії процесу реформування та інституційної спроможності до управління змінами;
- недосконалість законодавчої бази;
- недосконалість системи підготовки та прийняття урядових рішень;
- відсутність інституційної спроможності до стратегічного планування, тісно пов'язаного з середньостроковим бюджетним плануванням;
- необхідність інституційного забезпечення розмежування політичних і адміністративних функцій;
- непослідовність у реорганізації ЦОВВ;
- відсутність цільового фінансування завдань адміністративної реформи;
- слабе інформаційне забезпечення адміністративної реформи.

Хоча розроблена Концепція адміністративної реформи відповідає сучасним вимогам, але не існує достатньо ефективного документа, який би систематизував та керував процесом її впровадження. Концепція носить ідеологічний характер, в ній визначені загальні напрями реформи.

Необхідні більш конкретні документи. Стратегія адміністративної реформи, програма втілення цієї стратегії та детальний план заходів програми (послідовність дій, вимоги, ресурси, індикатори виконання та схема контролю за впровадженням), розроблені з урахуванням єдності та взаємопов'язаності всіх чинників цього процесу.

На рівні Кабінету Міністрів заходи з адміністративної реформи координує один з Віце-прем'єр-міністрів, який відповідає, крім цього, за широке коло економічних питань. Штат працівників, які постійно працюють з питаннями адміністративної реформи – це невелике управління Секретаріату Кабінету Міністрів. Міністерства та відомства змушені тлумачити та реалізувати адміністративну реформу на власний розсуд.

Оскільки адміністративна реформа може здійснюватися лише у взаємозв'язку з іншими реформами (політичною, судовою, адміністративно-територіальною, бюджетною), що відбуваються в державі. Однак слід також сказати про повільне формування законодавчої бази і на цих напрямках, що опосередковано гальмує ці процеси.

Сьогодні в українському суспільстві спостерігається доволі неоднозначне ставлення до використання зарубіжного досвіду управлінської діяльності. „З одного боку, позиція політичного керівництва щодо європейського вибору України неминуче ставить питання про готовність адаптувати державні інститути до відповідних умов і вимог європейського співтовариства. З іншого - є досить скептичне ставлення до можливості застосування зарубіжного досвіду у вітчизняних умовах ”[26, с.84].

Однак проблема використання (або невикористання) зарубіжного досвіду у будь-якій сфері, у тому числі і в сфері державного будівництва, не може розглядатися виключно або передусім під кутом зору

зовнішньополітичних орієнтацій. Ставлення до досвіду має визначатися виключно із наявності (чи відсутності) суто внутрішніх потреб.

Вивчення і популяризація зарубіжної практики державного управління безперечно має певне пізнавальне значення. Приміром, хіба можна говорити про повноцінну підготовку фахівців в галузі державного управління без надання їм розгорнутих уявлень про досягнення зарубіжних управлінців? Адже без достатнього рівня обізнаності із цим досвідом складно оцінювати вітчизняну практику. Ймовірно є необхідність виділення низки чинників, які визначають суто практичне значення використання зарубіжного досвіду державно-управлінської діяльності [26].

Перше. Державне управління в Україні має свою давню історію. На українських землях функціонували розгалужені управлінські структури, застосовувалися певні управлінські технології, формувалася (у тім числі з місцевого населення) корпус досвідчених управлінців. Але при цьому державне управління було несамостійним. У ті нетривалі періоди, коли реалізувалися спроби творити самостійну державу, проблеми організації управлінської діяльності не виходили на передній план. Тож, у недавньому і віддаленому минулому центри прийняття принципових рішень, формування нормативно-правової основи управління перебували за межами України.

Практика українського державотворення у новітню добу поки що не радує істотними здобутками. Після проголошення незалежності колишні республіканські управлінські структури набули самостійності, а уламки союзних структур на терені України ще й цілісності. Організація управління в незалежній державі значною мірою копіювала союзню практику. І таке становище певною мірою було неминучим. Однак радянська організаційна структура державного управління включала в себе не тільки суто державні органи, але й апарат одержавлених правлячої партії і громадських об'єднань, яким належала значна роль у здійсненні

таких загальних функцій управління як планування, контроль, робота з кадрами. Подальші реорганізації організаційної структури апарату управління, форм і методів його діяльності поки що не забезпечили принципово нову якість управлінської діяльності. За цих умов важливо сформувати, цілісну, ефективну і стабільну систему державного управління в Україні.

Використання зарубіжного досвіду може стати важливим знаряддям прискореного творення такої системи про що свідчить досвід сусідніх країн. Застосування досвіду країн, що реалізують такі моделі розвитку, яким намагається слідувати й Україна, за умов ретельного врахування вітчизняних традицій державотворення, дасть змогу уникнути використання таких форм і методів державного будівництва, ефективність яких видається проблематичною. Навряд чи варто усюди йти методом проб і помилок.

Друге. Попри наявність певного потенціалу – організаційних структур, управлінських технологій і кадрового корпусу, що дістався незалежній Україні у спадок від колишнього СРСР, радикально змінилося середовище, у якому здійснюється управління державою.

Нагальною є потреба пристосування державного управління до умов політичної демократії. Політичному життю на українських землях в недавньому минулому був притаманний обмежений і жорстко контрольований доступ населення до політичної влади, що забезпечувався цілою низкою заходів. Руйнація цього механізму швидко призвела до легалізації різноорієнтованих інтересів, загострення суперництва їх носіїв (насамперед за право реалізації цих інтересів через владні структури).

Наочною є необхідність адаптації держуправління до умов легалізації і розвитку різноорієнтованих економічних інтересів. Носії цих інтересів в багатьох випадках так чи інакше залежать від рішень органів управління. Тож непоодинокими є випадки, коли або приватний капітал,

здобувши прихильність чиновництва, "присмоктується" до бюджетних коштів, або чиновники починають несанкціоноване "доїння" приватного сектору в обмін на жонглювання дозволами-заборами [26].

Тож потрібне освоєння адекватного новим умовам досвіду державного управління, якого в радянські часи просто не могло бути. Не можна не погодитися із твердженням В. Селіванова: "За умов демократичної трансформації суспільних відносин в Україні, формування новітньої вітчизняної парадигми управління особливого значення набуває конструктивно-критичне вивчення і практичне використання світового досвіду системно-планового політико-економічного формування суспільства і його системи управління на правових засадах".[26]

Третє. Суспільне життя в Україні сьогодні являє собою арену гострого політичного протистояння. Часто-густо за пишними гаслами і високими словами приховуються цілком ниці інтереси і мотиви. В багатьох випадках саме ті чи інші пропозиції в галузі управління стають зброєю боротьби проти політичних суперників.

Тож для того, щоб оцінювати окремі амбітні пропозиції або "конструктивну критику" щодо перетворень в галузі державного управління, їх потрібно порівнювати з відповідною практикою зарубіжних країн. Осмислення зарубіжного досвіду, обізнаність із ним достатньо широкого загалу є важливим елементом протидії різного роду реорганізаційним планам, продиктованим швидкоплинною політичною кон'юнктурою. Це, у свою чергу, важливо для стабілізації державного управління.

Четверте. В умовах незалежної держави вже відбувається активне запозичення нових організаційних структур і управлінських технологій, переосмислення місця і ролі існуючих. Зокрема, утвердився інститут одноособового глави держави, відроджується інститут місцевого самоврядування, запроваджено інститут адміністративної юстиції.

Верховна Рада України перетворилася із декоративної інституції на національний парламент – орган законодавчої влади та інструмент узгодження різноорієнтованих суспільних інтересів [26].

Для створення цілісного, динамічного, дієздатного і ефективного апарату управління важливо усвідомлювати, за яких умов виникли ті чи інші державні інститути за кордоном, які функції на них покладаються в окремих країнах, чим виправдовується їх існування, яким є їх взаємозв'язок з іншими інститутами.

Прикладом може стати спроба піднести роль національного парламенту у формуванні нормативно-правової основи діяльності органів управління безперечно є важливим кроком на шляху утвердження демократичних засад українського суспільства. Однак в європейських країнах поряд з тим, що організація державної влади забезпечує стійкий інституційний (тобто такий, що не залежить від особистостей) зв'язок між парламентом та урядом, значного поширення набула практика делегування законодавчих повноважень уряду. Однак якщо необхідність використання зарубіжного досвіду у вітчизняній управлінській практиці поза сумнівом, то питання стосовно того, що і, особливо, як використовувати залишаються.

На складнощі які виникають вже з вибором об'єктів запозичення із державно-управлінської практики зарубіжних країн наголошують М. Доганта, Д. Пелассі. Сьогодні вітчизняні управлінські структури здебільшого скоріше стихійно, аніж цілеспрямовано звертаються до вивчення і застосування зарубіжного досвіду. Практично основною формою вивчення досвіду є більш чи менш тривале перебування вітчизняних чиновників за кордоном. Не ставлячи під сумнів необхідність задоволення суто пізнавального (точніше, споглядального) інтересу української управлінської еліти, слід підкреслити неефективність ознайомлення із зарубіжним досвідом у такий спосіб для його практичного

і ґрунтового використання у вітчизняній управлінській практиці. Візуальні і короткотермінові спостереження непридатні для більш-менш тривалого аналізу практики функціонування того чи іншого механізму вирішення конкретних державно-управлінських завдань, або глибокого і всебічного розуміння соціально-політичної детермінованості державно-управлінських явищ, відносин і процесів [26].

1.2. Зміст і засоби дослідження зарубіжного досвіду державного управління

Запозичення будь-якого досвіду неможливе без його вивчення, яке, у свою чергу, передусім ґрунтується на порівнянні. Специфіка ж порівняння визначається тим, що з одного боку, воно є іманентною властивістю життєдіяльності як окремого індивіда, так і суспільства у цілому. Водночас, порівняння завжди суб'єктивне, що зумовлює можливість його некоректного застосування, постановку невірних орієнтирів у практичній діяльності і одержання спотвореного результату. Тому використання зарубіжного досвіду потребує усвідомлення як важливості і можливості, так і обмеженості порівняння.

З давніх давен відомо, що пізнання самого себе досягається шляхом пізнання інших. За Г.Ф. Гегелем, людина усвідомлює себе в інших, а інших – у самому собі. Це правило є вірним не тільки стосовно окремих людей, воно не менш справедливе і для держав. Будь-яка держава виокремлюється серед інших саме через усвідомлення своєї особливості її населенням. Недарма процесам ідентифікації та самоідентифікації сьогодні приділяється значна увага у зарубіжних (а останнім часом – і вітчизняних) соціологічних та політичних дослідженнях.

Неможливо оцінити стан економічного, соціального, політичного розвитку у будь-якій державі без співставлення зі становищем в інших

країнах. Відомі фахівці у галузі порівняльної політичної соціології М. Доган та Д.Пелассі наводять показовий приклад, що наявність у Франції 450 тис. муніципальних радників звичайно не викликають помітного дослідницького інтересу у французьких політологів, а громадська думка здебільшого скептично оцінює масштаби участі французів в управлінні публічними справами. Однак на іноземних дослідників ця обставина здебільшого справляє вражаючий вплив. Інший приклад – свого часу француз А. де Токвіль, побувавши у США, звернув увагу на низку рис політичної організації американського суспільства, які були настільки звичні для американців, що вони і не бачили у них чогось особливого.

Усвідомлення власної відмінності відбувається не тільки як усвідомлення "іншості", але, одночасно, і як "гіршості" або "кращості". Відтак, у тій же мірі, у якій порівняння є потужним (якщо не найпотужнішим) засобом розвитку людської особистості, порівняння постає потужним інструментом змін у людському суспільстві. Як вказують М. Доган та Д. Пелассі: "Усвідомлення відмінностей є одним з найважливіших важелів історії, настільки ж потужним, як і конфлікти усередині країни" [26].

Значення порівняльного методу для дослідження суспільних явищ, відносин і процесів усвідомлювали ще у XIX ст. Дж.Ст. Мілль, О.Конт, Е.Дюркгейм. Зокрема, останній наголошував: "Коли ж виробництво фактів неможливе, коли вони спонтанно виникають, використовуваний нами метод являє собою опосередковане експериментування або порівняльний метод".

Особливого значення набуває сегментація порівняння державно-управлінських явищ, відносин та процесів. Неможливо порівняти усе з усім, особливо якщо врахувати не тільки просторовий, але й часовий вимір можливого порівняння. Зокрема, процес бюрократизації управління у країнах Африки, що здобули незалежність у другій половині XX століття,

ймовірно, буде мати більше спільних рис із відповідними явищами в Європі ХУІІІ-ХІХ століть, аніж у сучасних розвинених демократіях (асинхронний метод).

Навіть у тих випадках, коли здійснюється синхронне (одночасне) порівняння, при сегментації країн-об'єктів виникають певні складнощі. З однієї сторони, порівняння, приміром, окремих сторін сучасної державно-управлінської практики Австрії та Німеччини не являє істотних проблем: обидві країни є федеративними парламентарними республіками з демократичним політичним режимом, розвиток державно-правових інститутів яких був значною мірою синхронізований у часі (спорідненими є правові системи, системи місцевого самоврядування тощо). Однак і значення висновків, набутих у процесі такого порівняння є досить обмеженим.

Натомість бінарний (порівняння практики двох країн) аналіз, наприклад, управлінських процедур в Німеччині та США з урахуванням відмінностей у формі правління, належності правової системи до певної правової сім'ї, політико-правовій культурі населення, різного рівня укоріненості демократичних традицій тощо, дає незрівнянно більший простір для висновків щодо чинників, які визначальним чином впливають на зміст та форму відповідних процедур. Однак істотно ускладнюється сам процес порівняння. Якщо ж урахувати, що в багатьох випадках одержання достовірних даних потребує порівняння практики багатьох країн, то зрозумілим є зростання вимог до методики самого порівняльного аналізу.

Сьогодні у дослідженнях різного рівня і спрямованості не бракує звернення до зарубіжної управлінської практики. Однак здебільшого у нейтрально-інформаційній площині наводиться конкретний фактичний матеріал із практики окремих країн, а здійснення самого порівняння (подекуди і формулювання висновків) покладається на читача. Тоді як здійснення порівняльного аналізу є непростим завданням.

1.3. Можливості і межі запозичення зарубіжного досвіду

Складність для порівняльного аналізу державного управління як об'єкта зумовлена передусім розмаїттям його проявів, динамізмом цілей і завдань, що реалізуються у процесі управління, відмінністю засобів здійснення. Специфіка структури і функціонування будь-якої національної системи управління детермінована множиною різноманітних внутрішніх і зовнішніх чинників - політичних, економічних, соціальних, морально-психологічних, культурних, географічних, демографічних. Окремі чинники (приміром, традиції) діють тривалий час. Але в управлінні чимало важать такі змінні, як особистості лідерів, особливості і динаміка політичного становища, співвідношення впливових політичних інтересів тощо.

Існує проблема термінології. Наукові поняття відбивають сутність досліджуваних явищ і процесів. Однак у багатьох випадках є національна специфіка визначення змісту і сприйняття окремих визначень. Зокрема, актами делегованого законодавства у Великобританії вважаються підзаконні акти органів управління, натомість у Франції це – акти, що мають юридичну силу звичайного закону і видані урядом на підставі доручення парламенту з дотриманням вимог спеціальної процедури. Інший приклад – Президент США, Президент Італії, Президент України, попри номінально тотожній статус глави держави, відіграють різну роль у здійсненні державного управління, і по-різному співвідносяться з урядом. У США уряд (адміністрацію) очолює Президент, в Італії уряд здійснює управління цілком самостійно, а урядові рішення в необхідних випадках оформлюються актами глави держави. Тоді як в Україні Президент має значні конституційні важелі впливу на діяльність уряду, однак не відноситься ані до уряду, ані до виконавчої влади.

Найбільш вагомою є відмінність змісту термінології, зумовлена особливостями форми держави – форми державного правління, форми державного устрою політичного режиму. Оскільки державне управління

здійснюється у правовій формі істотну роль відіграє належність національних правових систем до тієї чи іншої правової сім'ї (групи).

Сприйняття державно-управлінських явищ має враховувати наявність певних теоретичних концепцій. Так, у Великобританії домінує концепція "панування права" А.Дайсі, відповідно до якої "в частині дотримання закону представник адміністрації має стояти на одному рівні з приватними особами, підпорядковуючись юрисдикції загальних судів". Натомість німецькі юристи виходять з того, що оскарження рішень адміністрації має здійснюватися до адміністративних, а не загальних судів, оскільки: 1) суддям потрібні специфічні знання; 2) в суді важить не знання прав, а вияснення фактів, 3) контроль загальними судами дій адміністрації означав би перебирання на себе управлінських функцій і суперечив принципу розподілу влади.

Внаслідок значних національних відмінностей державного будівництва при порівнянні надзвичайно важливо враховувати "функціональну еквівалентність" (М. Доган-Д.Пелассі) явищ, відносин і процесів. Не можна орієнтуватися виключно на формально-юридичні визначення. При оцінці державно-управлінських явищ у тій чи іншій країні важливо враховувати усю сукупність правоположень, що регулюють те чи інше державно-управлінське явище, відносини, процеси і практику правозастосування. Адже, приміром, у більшості країн норми писаної конституції істотно доповнюються конституційними звичаями, складаючи у сукупності фактичну конституцію. Практичне виконання як конституційних норм, так і конституційних звичаїв у багатьох випадках визначається політичними чинниками.

Окрім писаних законів та інших нормативних актів, є адміністративні звичаї, які можуть суттєво впливати на практику застосування цих нормативних актів.

Зокрема, з діяльністю вищої адміністрації звичайно пов'язується здійснення виконавчої влади. Але в більшості країн у різній мірі (тут якраз виявляється національна специфіка) практика участі вищої адміністрації і у здійсненні законодавчої влади через залучення до напрацювання законопроектів, їх експертизи, публічне обговорення тощо. Захист суб'єктивних прав громадян від свавілля адміністрації в одній країні може бути доручений судовим органам, в іншій – спеціальним підрозділам в межах самої адміністрації, він може здійснюватися шляхом контролю з боку парламентських комісій, або спеціальних парламентських уповноважених.

Для держав, суверенне існування яких налічує кілька років, характерним є тривалий період становлення державно-правових інститутів або їх елементів. Тож, наприклад, задекларування наміру запровадити у нас прийняття на держслужбу передусім на конкурсній основі (ч. 1 ст. 15 Закону України про державну службу) [37] не означає тотожного значення конкурсу як інструменту відбору найбільш гідних претендентів для зарахування на державну службу в Україні, як приміром у Великобританії, Канаді, США. В наших умовах конкурс значною мірою ще є формальним, а фактичне прийняття рішення здійснюється відповідними керівниками.

Тому функціональна еквівалентність порівняння неможлива без створення функціональної моделі дослідження. Тільки глибоке і всебічне знання особливостей здійснення тих чи інших функцій в окремих країнах дозволяє здійснювати порівняння організаційних структур управління, форм і методів їх діяльності. Тому позбавлене будь-якого сенсу порівняння міністерства внутрішніх справ України і виконавчого департаменту внутрішніх справ США (останній контролює використання природних ресурсів, охорону природного та історичного середовища, безпечність гірських робіт).

Однак недостатньо виокремити фрагменти зарубіжного досвіду, використання яких видається доцільним у вітчизняній практиці державного управління. Непростим є пошук відповіді на запитання: а за яких умов можуть пристосуватися окремі форми, запозичені з-за кордону? І чи можуть вони пристосуватися узагалі? Адже ще Г. Гегель відзначав: "Досвід та історія вчать, що народи і уряди ніколи нічому не навчилися з історії та не діяли згідно з повчаннями, які можна було б отримати з неї. У кожну епоху виявляються такі особливі обставини, кожна епоха є настільки індивідуальним станом, що в цю епоху необхідно і можливо приймати лише такі рішення, які впливають із самого цього стану".

Реалізація будь-якої моделі державного управління відбувається за певних умов і обставин. Не можна механічно переносити зарубіжний досвід в умови, абсолютно неадекватні тим, у яких визрів і набув самоцінності цей досвід. Завдання створення ефективних державних структур, форм, методів, процедур управління не може вирішуватися тільки шляхом прямого запозичення певних зарубіжних зразків.

Об'єктивно існує суперечність між необхідністю врахувати найсучасніший досвід управління і конкретно-історичним підходом до зарубіжного досвіду. Державно-управлінські явища зарубіжних країн є результатом тривалого і суперечливого розвитку. Вони відбивають особливості тих історичних епох, коли відбувалося їх формування і розвиток, гостроту політичного протистояння тощо.

Наприклад, чимало дискусій точиться сьогодні навколо того, якою бути адміністративній юстиції в Україні. Значною мірою наголос робиться на формуванні системи спеціалізованих судових органів. При цьому не бракує посилань на зарубіжний досвід. Однак, навіть у Франції, де адміністративні суди створювалися для покращення захисту суб'єктивних прав громадян в державному управлінні, безперечними недоліками цих судів є повільність розгляду скарг і обмеженість доступу громадян. То чи

не доцільніше спочатку широко запровадити адміністративну квазі юстицію як систему спеціалізованих органів по розгляду звернень громадян, що функціонують в межах конкретних відомств, але наділені значною самостійністю. Подібні адміністративні трибунали, наприклад, у Великобританії досить ефективно конкурують із судами загальної юрисдикції. Слід врахувати, що, приміром у Німеччині в другій половині XIX ст. адміністративні спори у першій інстанції розглядали скоріше квазі суди, оскільки вони склалися здебільшого з працівників апарату управління, і тільки розгляд спорів у другій інстанції здійснювався адміністративними судами, які склалися з професійних суддів. Приклади поступової трансформації квазі судових установ у повноцінні суди є і в США.

Тож слушною видається думка "При вивченні чужого досвіду в галузі управління важливо усвідомлювати, що не можна компенсувати відсутність в Україні реального демократичного соціально-культурного, правового управлінського середовища спробою вивести і застосувати управлінські категорії та поняття не з власного управлінського досвіду, а з науково-практичного досвіду країн розвинутої демократії, де історичному природно-еволюційному розвитку управлінський відносин синхронно корелювали становлення ринкових відносин, громадянського суспільства і правової держави, відповідного рівня розвитку. При цьому некоректно посилатися і на експертні оцінки західних фахівців-управлінців (теоретиків і практиків), чиї знання і досвід базуються на дослідженнях управлінських відносин і проблемі, далеко не адекватних суті, змісту і особливості суспільних відносин і проблем перехідного періоду в Україні" [43].

Цілком погоджуючись з необхідністю виваженого ставлення до запровадження зарубіжного досвіду, слід відзначити ту обставину, що подекуди спостерігається відверте небажання його застосовувати, оскільки це суперечить впливовим політичним та економічним інтересам.

Прикладом може бути і небажання формувати відносини між парламентською більшістю та урядом на тих засадах, на яких це відбувається в європейських демократіях.

Однак в таких випадках немає підстав розраховувати на те, що вітчизняних можновладців (або тих, хто претендує на цю роль) можна переконати поступитися власними інтересами, розчуливши узагальненням західного досвіду політичної організації і критичною оцінкою у цьому контексті вітчизняної практики. Ще Б.Спіноза у "Політичному трактаті" вказував: "Ті, хто тішать себе думкою, що народну масу, або тих, хто перебуває при владі, можна схилити керуватися у їх житті одним розумом, ті мріють про золотий вік поетів або про казку" [29]. Водночас, часто-густо спроби реалізувати переважно інтереси окремих вузьких груп еліти (якщо не окремих осіб) входять у непримиренне протиріччя з більш широкими інтересами панівної еліти в цілому. За цих умов повинна існувати пропозиція ідей як стосовно критичного переосмислення існуючої практики, так і конструктивного бачення її зміни.

Ми цілком підтримуємо О. Валевського, який зазначає, що в реформуванні системи управління відсутні єдині правила. Кожна держава яка удосконалювала своє державне управління в залежності від історичної ситуації та існуючих політичних і конституційних обмежень, приймала індивідуальну реформістку стратегію. Це може бути як кардинальна зміна системи управління, так і локальні зміни. Загальним є тільки консолідована воля політичної еліти й усвідомлення нею необхідності змін. Суспільна підтримка таким консолідованим реформаторським зусиллям щодо реалізації доктрини "нового державного управління" гарантована, тому, що громадська думка переконана в тому, що нинішня система управління корумпована і неефективна [8].

Адміністративна реформа – це не лише законодавчі зміни, але також основа для трансформації інституцій і механізмів їх діяльності.

Реформа, має забезпечити оновлення змісту діяльності органів державної влади, максимально наблизити державне управління до потреб і запитів людей, щоб головним його пріоритетом стало служіння народові та національним інтересам.

В умовах розмаїття проблем з якими стикається державне управління в Україні є організаційна структура органів виконавчої влади та державна служба без якої здійснення будь яких перетворень неможлива бо вона безпосередньо пов'язана з людськими ресурсами.

РОЗДІЛ 2

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ПРОЦЕСІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Розробка ефективної організаційної структури державного управління як один з пріоритетів адміністративної реформи

Важливого значення в умовах реформування набуває сутність організаційної структури державного управління. Організаційна структура державного управління є державно-управлінською категорією, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та організаційних зв'язків між ними, що виражають взаємодію і координацію елементів в середині системи. Під організаційною структурою державного управління розуміють сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені у суворій супідлеглості і забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою системами.

Категорія „структура” відображає побудову та внутрішню форму системи. Наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реальних систем, оскільки саме структура надає їм цілісності. Щодо системи структура є показником її організованості. Організаційна структура будь-якої системи пов'язана з досягненням її глобальної цілі. Наприклад, глобальна ціль функціонування міністерства визначається призначенням основного управлінського процесу галузі [26].

Під організаційною структурою державного управління розуміють сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені у суворій супідлеглості і забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою системами. Організаційна структура управління передбачає якісний розподіл та кількісну пропорційність праці в системі управління. Повинні

встановлюватися завдання, права та обов'язки окремих органів управління та участь окремих працівників у виконанні управлінських завдань.

Побудова Української держави передбачає створення нових організаційних відносин та відповідних структур управління.

Однією з найбільш важливих тенденцій удосконалення системи державного управління на нашу думку – є еволюційне проведення адміністративних реформ, які передбачають введення нових управлінських структур, повноважень і процедур [26].

Нормативною основою для визначення системи державної влади в структурному плані є Конституція України. Із конкретних органів державної влади Основний Закон виділяє: Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні (ст.75), Кабінет Міністрів країни, як вищий орган у системі виконавчої влади (ст. 113), у ст. 114 згадується про центральні органи виконавчої влади і т.д.

Правовий статус органів державної влади, правила їх діяльності не можуть бути кваліфіковано вирішені, якщо нормативно не врахувати склад цих органів та їх призначення в системі.

Для ефективного функціонування системи державного управління насамперед необхідно правильно поставити мету і завдання. Для найефективнішого здійснення всіх державних функцій необхідне чітке встановлення функцій, розподіл праці, раціональна система органів управління з визначиними правами та функціями. На сьогодні домінуюче значення у реформуванні структур державного управління в Україні, має нажалі політична доцільність, а не державна потреба у тих чи інших змінах. Це призводить до залучення державного апарату до політики, що є сьогоденною проблемою, яка створює конфлікт між гілками влади.

Рішення про реформування організаційної структури державного управління приймається тоді, коли чина управлінська структура неефективна. Під час реформування ставиться завдання створення такої

структури державного управління, яка найповніше відображала мету і завдання організації, щоб створена структура управління давала змогу організації найкраще взаємодіяти з зовнішнім середовищем, конструктивно і доцільно розподіляти і спрямовувати зусилля керівників та службовців для досягнення своєї мети з високою ефективністю.

Звернемося до країн європейської співдружності і коротко проаналізуємо їх організаційні структури у державному управлінні. За тривалий еволюційний час вони прийшли до єдиного рішення, яке уможливорює нормальну діяльність держави, - це децентралізація, тобто збільшення кількості структур, що володіють самостійним правом рішення, компетенціями і достатніми засобами, аби запобігати тому, щоб справи не „піднімалися” до виконавчої влади, хай це будуть міністри чи глава уряду.

В доктринах багатьох країн Європи перейнято різницю між децентралізацією й деконцентрацією (розосередженням), однак лише у Франції законодавець та адміністративно-юридична практика використовують ці два різні слова з точним визначенням. У Франції під децентралізацією розуміють передачу компетенцій, засобів і повноважень для прийняття рішень від держави іншим громадським структурам, які мають статус юридичної особи, тоді як про деконцентрацію говорять для позначення передачі компетенції, засобів і повноважень для прийняття рішень, у межах держави, від центральних служб міністерств, тобто розміщених у столиці країни, іншим службам, які ще називаються „зовнішніми” (місцевими) й розподілені по всій території [3].

За парламентського режиму центральна адміністрація держави зосереджена в міністерських службах, які відображають склад уряду. Але слід звернути увагу на той факт, що при зміні уряду або перестановка всередині його не призводить до скасування служб або створенням нових. Тому урядова нестабільність має лише обмежені наслідки для

адміністративних структур найчастіше це переключення з одного міністра на іншого.

Загальною тенденцією щодо організації служб глави держави є їхнє посилення, за винятком дуже маленьких країн, де навпаки питання пов'язані з економією, ведуть до того, що глава уряду є власником міністерського портфеля, але , і служби передаються міністерству, яким він керує. У деяких країнах служби уряду становлять окреме міністерство на чолі з міністром (Німеччина). Греції та Іспанії існує Міністерство президії (уряду). В Нідерландах Міністерство загальних справ яке керується безпосередньо прем'єр-міністром. В Іспанії Міністерстводержавних адміністрацій відповідає водночас за питання державної служби та зв'язки з автономними областями. З початку XIX ст.. розподіл компетенцій між міністерствами у європейських країнах звичайно здійснюється за ознакою предметної галузі діяльності [45]. За міністерської самостійності виникає проблема організаційної розмаїтості у внутрішній організації міністерств, тому науковці при дослідженні політико-адміністративних систем уникають від подачі організаційних схем.

Прикладом може слугувати Франція де „Структури центральних адміністрацій характеризуються сьогодні крайнім розмаїттям своєї організації. Крім того, до розбіжності в структурах додається безлад у термінології [3].

Наприклад головні комісаріати є у центральних службах міністерства, а може застосовуватися у громадських установах. Головні секретаріати така назва додається секретаріатам при якомусь управлінні або навіть до начальника управлінь. Служби є самостійною структурою, пряфмо підпорядкованою міністрові, але без рангу управління центральної адміністрації або є підрозділом особливого управління центральної адміністрації. Агенції вживаються часто до громадських установ але може

застосовуватися до бухгалтерських управлінь. Відділи можуть підпорядковуватися безпосередньо міністрові та інколи називаються департаментами чи місіями.

Традиційна організація управлінь ґрунтується на їхньому поділі на служби, підуправління й відділи, але інколи деякі служби не містять цих під структур. Підуправління є базовими структурами більшості адміністрацій, їх називають департаментами або дивізіонами. Запозичення такої складної системи зовсім недоцільно але деякі елементи ми вже запроваджуємо.

Звертаючись до класичної бюрократичної організації, якою вважається Веберова модель, сукупність структур організована в піраміду. Відділи – є базовими, які об'єднуються в підуправління потім в управління нарешті в головні управління, а останні підпорядковуються генеральному секретареві.

Така структура зберігається у Німеччині та Великій Британії у Франції і Італії лише у двох міністерствах. В Україні вона також покладена за основу.

Цікавим є запровадження у Франції центрів керівництва про які вперше згадувалось у циркулярі прем'єр-міністра у 1989 р. і які було визначено в 1990 р. Центри керівництва є міністерськими службами які наділені певною самостійністю і покликані розірвати традиційну лінію управління всередині держави. У Британії було створено „агенції наступних етапів” після першої хвилі реформ з модернізації державного управління, проведеної пані Тетчер. Вона рекомендувала покласти на них виконавчі функції у рамках політичних цілей і ресурсів, встановлених міністерством при цьому вони можуть входити до адміністрації або не належати до неї, як результат, їх почали формувати всередині міністерств, (було створено 75 агенцій і 30 виконавчих груп), що дало змогу уряду діяти в рамках повноважень наданих королівською прерогативою. Цілі міністерські

служби було віднесено до виконавчих агенцій, наділено певною самостійністю, але залишаються під відповідальністю міністра.

На перший погляд, різниця між британськими агенціями і французькими центрами керівництва полягає в масштабі явищ, тоді як у Франції йдеться про обмежений експеримент, що його буде поширено лише у разі успіху у Британії це вважається за успіх який поширюють і надають агенціям більшої самостійності. Фахівці вважають, що центрами керівництва мають стати місцеві державні служби, а перетворення на агенції великою мірою стосується швидше місцевих адміністрацій аніж центральних органів управління державою. Існує думка, що реформи які відбувалися у Франції та Британії, є засобом уникнути розчленування держави, забезпечивши водночас для громадських служб гнучкість в управлінні, яка їм необхідна [45].

Реформування системи виконавчої влади її структурних перетворень В Україні почалася в листопаді 1998 р. коли Указом Президента були затвержені Першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи [69]. (Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи, Указ Президента України від 20 листоп.1998 р.№1284/98). Заходи, що були спрямовані на реформування системи виконавчої влади умовно можна поділити на два блоки.

Перший блок об'єднав заходи, що стосувалися вищого й центрального рівнів цієї системи. До другого віднесені заходи, що стосувалися місцевого рівня системи виконавчої влади.

Процес юридичного закріплення зв'язків між органами державного управління розпочався у 1999 році Указом Президента України від 15 грудня яким було затверджено „Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади”, реалізуючи основні напрямки адміністративної реформи. Проте цей закон не запроваджував жодних перетворень, передбачених Концепцією тому їх можна розглядати лише як

тимчасові зміни з метою тимчасового поліпшення існуючої системи ЦОВВ, принципове вдосконалення якої залишається актуальним донині. Прийнятий Закон України „Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.) як основи організації місцевого виконавчої влади визначив основні завдання, повноваження і контрольно-наглядові функції МДА, а уряд дістав можливість передавати адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня з одночасною передачею необхідних ресурсів. Цей закон майже повністю реалізував положення Концепції тепер голова ОДА мав призначати своїх першого заступника і заступників за погодженням, відповідно, з Першим віце-пермер-міністром або віце-премер-міністрами з конкретного напрямку (п.53 табл. 2.1). Але всеж призначення перших заступників МДА необхідно погоджувати з Премер міністром. Натомість закон деталізував конституційну норму щодо призначення і звільнення голів МДА Президентом за поданням уряду, у бік домінування повноважень Президента. (Закон України про місцеві державні адміністрації” від 9 квіт.1999 р.№586-XIV//Офіц.вісн.України.-1999.-№18.) У тому році постановою Кабінету Міністрів було запроваджено нові Примірні переліки підрозділів МДА які мали обов’язково входити в структуру адміністрацій, та Типовий регламент МДА, який докладно визначив організаційно-процедурні питання їх діяльності. Нарешті у 2000 р., було регламентовано структуру МДА і кількість працівників їх підрозділів та встановлено кількість заступників голів ОДА. Тогож року закріпили норми що ОДА обов’язково мають бути в структурі всі підрозділи з Примірного переліку, але голови ОДА можуть створювати інші підрозділи лише за погодженням з відповідними ЦОВВ, а кількість заступників голів ОДА викначає Кабінет Міністрів. [59].(Як і передбачалося Концепцією (п.57 табл.1), було вжито заходи щодо налагодження більш чітких субординацій них зв’язків між МДА й органами виконавчої влади вищого рівня, так вибудувалась більш дієва

виконавча вертикаль що дала змогу Кабінету Міністрів проводити вироблену ним політику на територіальному рівні. Нажаль ця ситуація змінилася коли були скасовані постанови уряду з наведених вище постанов 2000 р. обумовило складні відносини між двома типами місцевих органів виконавчої влади (МДА і місцеві органи ЦОВВ).

Як результат, було встановлено подвійну підзвітність та підконтрольність підрозділів адміністрацій – їх головам і відповідним ЦОВВ, які дістали право скасовувати накази керівників цих підрозділів. Місцеві органи ЦОВВ також виявилися подвійно підзвітні й підконтрольні відповідним ЦОВВ та з питань здійснення повноважень МДА головам адміністрацій, яким було надано право координувати діяльність цих органів. Тож не дивно, що спеціальні дослідження виявили практику підпорядкування трьом і навіть чотирьом вищим структурам певних підрозділів ОДА [53].

Новий курс держави спрямований на вступ до ЄС став важливим етапом реформування вищого та центрального рівня системи виконавчої влади. Тому для посилення дієздатності держави, постала необхідність насамперед оптимізувати структуру і субординацію органів державного управління, перебудови їх системи за функціональним принципом, удосконалення управлінської вертикалі та процедур розподілу відповідальності в ній, а також процедур прийняття управлінських рішень і надання управлінських послуг.

Як результат, Президентом 19 грудня 2005 року було внесено зміни до Указу з метою впорядкування системи центральних органів виконавчої влади (Указ Президента № 1784/2005 „Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади”) відповідно до якого всі органи виконавчої влади поділено на 4 групи: до першої віднесені – Міністерства, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів їх 19; другої – Державні комітети та інші ЦОВВ, статус яких

прирівнюється до Державного комітету їх 12 (серед них Пенсійний фонд, Вища атестаційна комісія та контрольно-ревізійне управління); третьої – Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом їх 22; четвертої – Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів їх 11 і підпорядковані вони 6 міністрам. А також було внесено зміни до статті 1, Указу Президента № 1574 де визначено установи, що входять до складу Кабінету Міністрів їх 25 і серед них Прем'єр-міністр України, його перший заступник і три віце-прем'єр-міністри.

Кабінетом Міністрів в свою чергу було внесено 2005 р зміни до постанови №965 „Порядок спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів”. Але при цьому виникають протиріччя у призначенні керівництва центральних органів виконавчої влади, так питання щодо керівництва міністерств вирішує Президент, а не Кабінет Міністрів, що перешкоджає досягненню проголошеної в Концепції стратегічної мети реформування уряду – максимально повному й точному втіленню в життя його конституційного статусу, як вищого органу в системі органів виконавчої влади України.

Відсутність більш докладного законодавчого врегулювання характеру і механізмів підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді з метою запобігання невинновданому втручання парламенту в діяльність уряду і ЦОВВ. Але найбільші можливості для такого втручання має Президент, оскільки в нього є повноваження скасовувати акти Кабінету Міністрів без визначених Конституцією обмежень, що значно обмежує самостійність уряду.

У цілому аналіз процесів реформування системми виконавчої влади в Україні у контексті реалізації Концепції дає змогу зробити такі висновки: з 57 положень, які, на наш погляд, в сукупності відображають заплановану

в Концепції систему заходів щодо реформування виконавчої влади, лише 17 було реалізовано так, як передбачалося (див. пп. 9-15, 23, 27, 32, 36, 39, 40, 47–49, 53 табл. 2.1). Зокрема, було повернуто і впроваджено ідею урядових комітетів та зміни у зв'язку з цим схеми прийняття рішень Кабінету Міністрів. Ці зміни позитивно оцінюють фахівці, на думку яких „фільтрувальна” роль урядових комітетів добре зарекомендувала себе як механізм захисту від неякісних і неузгоджених рішень (Постанова КМУ від 14 жовтня 2005 р. №1020) Слід виділити структурно-функціональні перебудови системи органів виконавчої влади центрального рівня, що суттєво впорядкувала її та значно підвищила статус міністерств, як розробників секторної політики, а також реорганізацію урядового апарату в структуру, що має лише забезпечувати роботу Кабінету Міністрів.

Аналізуючи зміст Концепції ми можемо виділити низку положень, які в сукупності відображають заплановану в ній систему заходів щодо реформування виконавчої влади (табл. 2.1) [6].

Таблиця 2.1

Положення Концепції адміністративної реформи в Україні, які в сукупності відображають заплановану систему заходів щодо реформування виконавчої влади

Рівень Системи Виконавчої влади	Зміст положень Концепції адміністративної реформи в Україні
1	2
Вищий	<p>1.Надання членам Кабінету Міністрів (Прем'єр-міністру, Першому віце-прем'єр-міністру, віце-прем'єр-міністрам і міністрам) статусу політичних діячів, який відмежовується від статусу державного службовця та виявляється в трьох ключових моментах: особливий порядок його призначення та звільнення, особливі риси відповідальності, що має ознаку публічної (перед главою держави, парламентом та в певних формах-перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності.</p> <p>2.Посилення ролі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі шляхом надання йому прав на: проведення експертизи будь-яких проектів законів перед їх розглядом Верховною Радою незалежно від суб'єкта їх подання; звернення до Президента України з пропозиціями щодо використання ним права вето; звернення до Верховної Ради щодо визнання поданих урядом законопроектів першочерговими.</p> <p>3.Надання Прем'єр-міністру прав подавати Президентові пропозиції не тільки щодо призначення, а й щодо звільнення з посад членів Кабінету Міністрів, а також щодо вирішення усіх інших аналогічних кадрових питань в органах виконавчої влади, віднесених Конституцією України до відання Президента.</p>

Продовження таблиці 2.1

	<p>4.Надання Прем'єр-міністра права вживати заходів дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до керівників центральних та інших органів влади.</p> <p>5.Надання Кабінету Міністрів прав скасовувати повністю чи в окремій частині акти центральних і місцевих органів виконавчої влади.</p> <p>6.Надання Кабінету Міністрів прав призначати на посади та звільняти з посад усіх заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ.</p> <p>7.Більш докладне законодавче врегулювання характеру і механізмів підконтрольності підзвітності Кабінету Міністрів, Верховній Раді.</p> <p>8.Забезпечення гармонійних відносин уряду з Адміністрацією Президента.</p> <p>9.Створення урядових комітетів, перелік та склад яких затверджуватиме Кабінет Міністрів.</p> <p>10.Покладання на урядові комітети функцій щодо міжвідомчої координації діяльності ЦОВВ при формуванні й реалізації політики уряду з метою зменшення навантаження на уряд.</p> <p>11.Надання рівних можливостей усім міністрам спільно формувати та проводити політику уряду.</p> <p>12.Запровадження такого складу урядових комітетів:голова-як правило, відповідний віце-прем'єр-міністр; члени- міністри, в разі необхідності – керівники інших ЦОВВ.</p> <p>13.Чітке визначення місця й ролі віце-прем'єр-міністрів в процесі формування та реалізації політики уряду.</p> <p>14.Впровадження нової схеми прийняття рішень Кабінету Міністрів: підготовка проектів законів і актів уряду міністерствами, іншими ЦОВВ – попередній їх розгляд в разі потреби –міжвідомче узгодження профільними урядовими комітетами – остаточне прийняття рішень щодо проектів Кабінету Міністрів.</p> <p>15.Законодавче встановлення, що у відносинах служб Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента й іншими президентськими структурами беруть участь посадові особи апарату Кабінету Міністрів.</p> <p>16.Переіменування апарату Кабінету Міністрів у Секретаріат. Покладання на Секретаріат, виконання лише завдань із забезпечення роботи уряду в цілому та урядових комітетів, а також міністрів як членів Кабінету Міністрів. Основна робота з підготовки проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами. Виключення дублювання підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів функцій міністерств та інших ЦОВВ.</p> <p>17. Забезпечення ситуації, за якої Прем'єр-міністр працює з міністрами безпосередньо, а не через апарат уряду. Виключення ситуації, коли Секретаріат дає доручення міністрам. Забезпечення неможливості ідміни Секретаріатом діяльності міністрів.</p> <p>18. Введення спеціальної посади керівника Секретаріату-Державного секретаря, на якого покладається відповідальність за роботу Секретаріату. Ця особа має бути державним службовцем з метою збереження „Інституційної пам'яті” і наступності в роботі Кабінету Міністрів як колегіального органу.</p> <p>19. Призначення Кабінетом Міністрів на посад Державного секретаря уряду.</p> <p>20.Унеможливлення звільнення з посади Державного секретаря з мотивів формування нового складу Кабінету Міністрів чи обрання нового Президента.</p> <p>21.Визначення порядку звільнення з посади Державного секретаря законодавством про державну службу.</p> <p>22.Призначення заступників Державного секретаря Кабінету Міністрів за поданням Державного секретаря.</p> <p>23.Введення нової класифікації підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади: ЦОВВ-міністерства, державні комітети, ЦОВВ із спеціальним статусом; урядові установи й організації;</p> <p>24.Здійснення ґрунтового аналізу функцій та повноважень діючих ЦОВВ, покладення результатів такого аналізу в основу перетворень.</p> <p>25.Консолідація ЦОВВ.</p> <p>26.Деконцентрація функцій ЦОВВ з їх передачею на місцевий рівень.</p> <p>27.Закріплення на законодавчому рівні функціонального призначення міністерств як ЦОВВ, покликаних формувати та реалізовувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління).</p>
--	---

Продовження таблиці 2.1

Центральний	<p>28.Перебудова системи міністерств відповідно до функціонального принципу. Введення галузевих, багатогалузевих або над галузевих міністерств лише в окремих випадках.</p> <p>29.Розподіл між міністерствами всього спектру урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких віднесена до повноважень ЦОВВ із спеціальним статусом.</p> <p>30.Надання міністерствам провідного місця серед ЦОВВ та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів.</p> <p>31.Чітке визначення і розмежування функцій міністерства-аналітико-консультативних у виробленні та здійсненні політики міністра; забезпечення суспільних потреб, що пов'язані, зокрема, з наданням управлінських послуг населенню.</p> <p>32.Закріплення призначення державних комітетів як ЦОВВ, які безпосередньо, не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи між секторного характеру.</p> <p>33.Утворення або залишення державних комітетів у системі ЦОВВ лише тоді, коли певні функції виконавчої влади неможливо або небажано віднести до рівня одного міністерства або в разі необхідності організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття політичних рішень і за їх реалізацію.</p> <p>34.Введення нового виду ЦОВВ із спеціальним статусом щодо яких усі питання статусу, повноважень, функціонування та відносин з іншими органами виконавчої влади вирішуються шляхом прийняття спеціальних законів.</p> <p>35.Введення нового виду органів виконавчої влади – урядових установ і організацій, які не належать до групи ЦОВВ, та поділ їх на два різновиди, що безпосередньо підпорядковані: а) певним ЦОВВ; б) Кабінетові Міністрів.</p> <p>36.Надання законодавчим шляхом Кабінету Міністрів повноважень вирішувати ключові установчі й кадрові питання щодо урядових установ і організацій.</p> <p>37.Розподіл урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих певним ЦОВВ, за функціями на – департаменти з функціями керівництва окремими підгалуззями в межах відповідних секторів державного управління; інспекції, як правило, з контрольно-наглядовими функціями; виконавчі бюро з реєстраційно-дозвільними функціями.</p> <p>38. Введення урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих Кабінету Міністрів, лише якщо вони за сферою діяльності не можуть бути структурно включені до окремого ЦОВВ; делегування цим органам певних повноважень уряду, лише в межах яких останні матимуть право видавати загальнообов'язкові (нормативні) акти.</p> <p>39.Розподіл посад у міністерствах на політичні(міністр) та адміністративні (інші посадові особи міністерства).Закріплення за міністром усіх політичних функцій у міністерстві, головні з яких полягають у визначенні відповідного напрямку урядової політики та в його реалізації у відповідному секторі державного управління.</p> <p>40.Запровадження спеціальної адміністративної посади заступника міністра – керівника апарату міністерства.</p> <p>41.Надання керівникові апарату міністерства статусу державного службовця, який перебуває на посаді незалежно від змін політичного курсу і політичних діячів з метою забезпечення стабільності, професійного наступництва та збереження „інституційної пам'яті” в роботі цього апарату.</p> <p>42.Призначення на посаду керівника апарату міністерства та звільнення з неї Кабінетом Міністрів за поданням керівного органу управління державною службою.</p> <p>43.Закріплення за керівником апарату міністерства обов'язків щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом міністерства.</p> <p>44.Встановлення порядку призначення на посади інших заступників міністра (крім керівника апарату міністерства) та звільнення з них Кабінетом Міністрів за поданням міністра.</p> <p>45.Встановлення подвійного підпорядкування інших заступників міністра (крім керівників апарату міністерства): міністру – з питань формування та реалізації політики міністерства, керівникові апарату міністерства – з питань керівництва корпусом державних службовців міністерства.</p> <p>46.Впровадження цілеспрямованого контролю за виробленням і виконанням управлінських рішень у системі органів виконавчої влади.</p>
-------------	--

Продовження таблиці 2.1

Місцевий	<p>47. Визначення на законодавчому рівні передбачених Концепцією основних напрямів діяльності МДА.</p> <p>48. Віднесення до МДА низки передбачених Концепцією контрольно-наглядових функцій.</p> <p>49. Передбачення законом можливості передачі до МДА окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня з одночасною передачею необхідних ресурсів.</p> <p>50. Встановлення, що голова обласної державної адміністрації (ОДА) призначається на посаду і звільняється з неї Президентом за поданням Прем'єр-міністра.</p> <p>51. Надання голові ОДА статусу політичного провідника єдиної державної політики в регіоні (на відміну від своїх заступників), який максимально звільняється від вирішення поточних питань.</p> <p>52. Встановлення обмеження кількості заступників голови ОДА відповідно до кількості віце-прем'єр-міністрів.</p> <p>53. Введення порядку призначення головою ОДА своїх першого заступника та заступників за погодженням, відповідно, з Першим віце-прем'єр-міністром або з віце-прем'єр-міністром з конкретного напрямку його функціональних повноважень.</p> <p>54. Встановлення, що сфери відання і відповідальності заступників голови ОДА, як правило, відповідають розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами.</p> <p>55. Запровадження посади секретаря ОДА – керівника її апарату, який призначається головою ОДА за погодженням з керівником Секретаріату Кабінету Міністрів, а звільняється в порядку, визначеному в законодавстві про державну службу.</p> <p>56. Зняття з часом обмеження щодо перебування голови районної державної адміністрації (РДА) на посаді строком повноважень Президента.</p> <p>57. Забезпечення чітких субординаційних зв'язків між місцевими органами виконавчої влади й органами виконавчої влади вищого рівня, враховуючи наявність двох їх типів – місцевих органів, що підпорядковані ЦОВВ, але мають певні зв'язки з МДА; місцевих органів, що підпорядковані голові МДА, але мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідного ЦОВВ.</p>
----------	---

2.2. Досвід забезпечення єдності управління на вищому рівні

Адміністративно-державне управління – це здійснення державної політики через систему адміністративних установ, за якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху до низу.

Впровадження президентства відкрило новий етап у розвитку української державності і засвідчило готовність України не лише сприймати, а й втілювати в життя передовий досвід правових інститутів розвинених демократичних країн. На думку Шатіло В. А. в українській науковій літературі недостатньо точно визначена форма республіканського правління України, похідними якої є статус й обсяг повноважень глави держави. Серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики цього інституту і насамперед, його місця у конституційно визначеному механізмі здійснення державної влади. У зв'язку з цим політиками не відкидається можливість скасування інституту

президентства. Вирішення проблем необхідності й доцільності існування інституту президентства в конституційному праві України зумовило необхідність теоретичного дослідження цього інституту, враховуючи досвід зарубіжних країн, та численні спроби вдосконалення у ході реформування політичної системи України. Нині в Україні здійснюється політико-правова реформа, яка передбачає значні зміни правового статусу Президента України та його місця в системі державної влади. Здійснення реформи спричиняє перерозподіл функцій та повноважень органів державної влади, насамперед, створення фундаментальних засад інституту Президента України [67].

В свою чергу реформа політичної системи, формування в Україні правової держави виступає на порядок денний одне з основних завдань – переосмислення ролі і місця глави держави в системі вищих органів державної влади, пошук найкращої моделі інституту президентства з використанням зарубіжного і національного досвіду. В умовах коли розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову починає втілюватися в реальні правові норми, структури і процедури, актуалізується ідея інституту президентства, який покликаний стати інтегруючим чинником у системі державної влади [6].

У зв'язку з цим важливим є наявність відповідної організаційної структури. Ця структура має складатися з двох взаємозв'язаних рівнів – політичного та виконавчого. Політичне ядро має складатися з Прем'єр-міністра, та членів Кабінету Міністрів. У виконавчий блок мають входити - Державний секретар, який на великий жаль було скасовано, як посаду, уповноважений уряду з питань системних державних реформ, на нашу думку таку посаду необхідно ввести; заступник міністра фінансів, заступник міністра внутрішніх справ і адміністрації всі вони будуть мати статус держслужбовців, на відміну від представників політичного ядра, які є політичними фігурами в структурі Кабінету Міністрів.

На цей час обсяг і складність завдань, які стоять перед системою виконавчої влади, диктують гостру потребу у прийнятті Закону „Про Кабінет Міністрів України”. За відсутності цього Закону гальмується розв’язання проблеми делегування повноважень Уряду іншим органам, залишається незавершеним формування компетенції Кабінету Міністрів та в цілому виконавчої влади на центральному рівні, затримується розроблення похідної законодавчої бази, передусім Законів „Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади” та інші.

Повертаючись до практики впровадження адміністративних перетворень наших сусідів, мала реконструкція уряду Польщі дала можливість обмежити адміністративно директивні функції міністерств та перетворити їх у галузеві органи управління, пріоритетним завданням яких став аналіз і планування суспільно-економічного життя, що входить до сфери їх компетенції.

У розвинутих країнах із парламентарними формами правління розглядається проблема підвищення ролі парламенту в державному механізмі та у процесі владарювання, а також зростання його авторитету в суспільстві. Приблизно в такому ж руслі обговорюється відповідна проблема в країнах із змішаними республіканськими формами правління, хоча в деяких з них звертають увагу на надмірний обсяг і зміст компетенцій президента та уряду. В парламентських республіках (Греція, Ізраїль, Мальта) президент обирається парламентом, а уряд тут формується не президентом, а парламентом.

В президентських республіках конституції передбачають досить чіткий поділ основних функцій вищих органів влади і акцентують увагу на рівнозначності двох „політичних” влад – законодавчої і виконавчої, а судову владу оцінюють як своєрідного арбітра між ними”. Внаслідок цього парламенти діють як юридично і фактично незалежні від інших державних

установ органи, яким належать притаманні тільки їм важливі повноваження [59].

В республіках змішаного типу роль парламенту вельми збіднюється. Парламент перестає бути органом законодавчої влади з необменженими повноваженнями. Зменшується його вплив на уряд і виконавчу владу в цілому, а акож можливості парламентського контролю [66]. У парламентських республіках президенти є символом державної влади, представляють державу на міжнародній арені, є арбітрами у конфліктах між законодавчою і виконавчою владою, виконують представницькі функції, вручають державні нагороди, а також мають право помилування засуджених.

У президентських республіках президенти перебувають на вершині ієрархії органів державної влади. Концентрат політичної влади в руках виконавчої влади знижує юридичний статус парламенту і призводить до загрози встановлення автократичного чи навіть авторитарного правління.

Є країни, де президент не має навіть права на законодавчу ініціативу, хоч і стоїть на чолі виконавчої влади (США). В той же час є країни, де президент очолює виконавчу владу і володіє законодавчими правами поряд з парламентом (Фінляндія) [16].

Президенти у багатьох країнах не мають права розпуску парламенту (США), а в інших країнах таке право мають (Італія). Парламенти багатьох країн мають право оголошувати імпічмент президенту (США) та змістити його з посади з ініціативи парламенту на основі результатів референдуму (Австрія, Ісландія) а в Італії обидві палати на спільному засіданні мають право передати президента до суду. У Словаччині президент може бути відсторонений від посади парламентом за дії, направлені проти демократичного ладу та цілісності держави. У Франції президент не є підзвітним парламенту; він ніколи не бере участі у парламентських дебатах. Право законодавчої ініціативи в цій країні надано прем'єр-

міністрові, і повсякденні взаємовідносини з парламентом також входять в обов'язки прем'єр-міністра.

Наведемо декілька прикладів між владних стосунків у Франції: президент спілкується з обома палатами парламенту тільки через послання, які зачитуються головою Національної Асамблеї і не підлягають дебатованню; він не може відмовитися від оприлюднення законопроектів, ухвалених парламентом. Проте президент володіє двома вирішальними повноваженнями: правом проголошення розпуску Національних зборів і правом вжиття заходів, що перебувають у юрисдикції парламенту.

Глава держави доволі часто виступає активним учасником парламентської діяльності за будь-якої форми правління. Тільки в одних державах (Мексика, Польща, Угорщина) він наділяється законодавчою ініціативою, а в інших (Болгарія, Румунія, США, Франція формально такого права не має, хоча досить часто стає ініціатором проведення тих чи інших законодавчих заходів. Якщо в парламентських державах дві третини схвалених законів – це законопроекти виконавчої влади, то в США Президент навіть формально не володіє правом законодавчої ініціативи. Однак це не означає, що він не бере участі в процесі підготовки законопроектів [66].

Щодо ситуації в Україні С.Г.Серьогіна зазначає „Хоча досить широкі повноваження по формуванню виконавчої гілки влади та контролю за її діяльністю дали можливість Президенту підпорядкувати собі як уряд, так і всю виконавчу вертикаль, що призвело до появи двої центрів політичної влади в Україні – глави держави і глави парламенту – та боротьби між ними за право визначення основних засад внутрішньої й зовнішньої політики. Таке протистояння є неприйнятним і має бути вирішене шляхом усунення внутрішніх суперечностей Конституції” [61].

У правовій державі, збудованій на принципі розмежування влади, виконавча влада має здійснювати основні політичні рішення, прийняті

законодавчою владою. При цьому уряд виконує функцію прийняття політичних рішень (у рамках Конституції на основі законів) і керівництвом державою, а адміністрація реалізує їх у політичній практиці.

Підбиваючи підсумки в цілому, необхідно ще раз підкреслити, що взаємозв'язки парламенту з органами інших „розподілених влад”, їх існування у структурі конституційного механізму здійснення державної влади є об'єктивною реальністю і являють собою єдині постійно діючі вищі представницькі органи, які існують у кожному демократичному суспільстві, тому їх консолідація необхідна для розвитку нашої держави.

2.3. Напрями перебудови організації виконавчої влади на місцях та її відносин з місцевим самоврядуванням

Україна, яка за своєю територією і населенням належить до найбільших держав Європи, не може ефективно управлятися на засадах централізму. За існуючої системи влада занадто зосереджена в центрі. Навряд чи доцільно центральним органам виконавчої влади вирішувати місцеві питання. Державне управління, щоб реагувати на виклики, які виникають у суспільстві, має бути динамічним, гнучким, швидко пристосовуватися до нових економічних, соціальних і політичних умов. Цього можна досягти шляхом децентралізації владних повноважень, функцій та ресурсів з центрального рівня управління на нижчі.

Показовим у цьому плані є досвід Угорщини, коли за дуже короткий час (1989–1991 рр.) було скасовано численні закони та підзаконні акти, що забезпечували централізоване ієрархічне управління місцевими справами і розпочато створення нової законодавчої бази місцевого самоврядування, як результат Закон LХV який базується на принципах Європейської хартії [14]. У Концепції адміністративної реформи в Україні наголошується на тому, що однією з найактуальніших проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні „є проведення

адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади.” Вже 13 років поспіль в країні відбувається перманентне реформування центрального рівня влади, від чого страждають, насамперед, територіальні громади та місцеве самоврядування. Проте досвід наших західних сусідів, тієї самої Польщі, свідчить, що державотворення має йти знизу, зі створення відповідних фінансово-економічних умов для реального розвитку базового рівня місцевого самоврядування (в Польщі – гмін, у нас – територіальних громад). Тому політичну, конституційну реформу слід перенести на рівень регіонів, місцевого самоврядування з метою зміцнення його правових, фінансових, економічних основ „ – стверджує голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України М. Пухтинський [56]. В жовтні 1996 р. з приводу питань недостатньої фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в Лісабоні було проведено спеціальну конференцію міністрів країн-членів Ради Європи.

У Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій майже всіма європейськими державами, чітко вказується, що „кількість фінансових ресурсів місцевих громад має бути пропорційною кількості зобов’язань та повноважень, переданих їм Конституцією або законом„(ст.9). У цій самій статті далі йдеться про те, що „принаймі частина фінансових ресурсів місцевих громад має забезпечуватися місцевими податками та зборами, ставки яких визначаються громадами в межах чинного законодавства [57]. Але ця норма майже повністю ігнорується. Уряди та парламенти не готові відмовитися від своєї монополії у визначенні зобов’язань громадян і прагнуть зберегти у якомога повнішій формі централізовану систему бюджетного планування та управління. Так у Чехії значну частину муніципальних бюджетів становлять субсидії та дотації міністерства фінансів, а центральні та окружні адміністрації наділені правом здійснювати контроль за

використанням цих коштів. У Румунії субсидії центру фінансують майже 85% місцевих витрат [58]. Часто місцевій владі не дозволяється визначити ставки податків, оскільки це право є прерогативою національних законодавчих органів (Литва, Македонія, Польща, Словенія). Зрештою, це призводить до обмеження можливостей місцевої влади вирішувати локальні питання.

Для України, яка прагне до тісної інтеграції з європейською спільнотою, орієнтиром у процесі створення сучасної, ефективної, демократичної системи місцевого розвитку має стати Європейська хартія місцевого самоврядування [57]. У Європейській хартії місцевого самоврядування (ст.4, парагр.3) зазначається, що „функції державного управління, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт з громадянином” [34]. Влада на місцях є найбільш чутливою до змін на місцевому рівні, її потрібно наділити певними повноваженнями та відповідальністю.

Світовий досвід показує, що будь-які форми державного управління, його найкращі організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не буде встановлене співвідношення між центральними і регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування. Принципове значення для просування адміністративної реформи на регіональному напрямі має прийняття пакета законодавчих актів, що регламентуватимуть регіональну політику в державі. Різновекторні політичні сили у виборюванні визначального впливу на громади і маючи при цьому широкий спектр протилежних цілей та інтересів, спромоглися в основному штучно загострити існуючі соціально-політичні проблеми в країні.

На відміну від країн Заходу в країнах Центральної та Східної Європи реформи місцевого самоврядування розпочалися тільки після демократичних перетворень, що відбулися на рубежі 90-х рр. XX ст., та були, передусім, спрямовані на демонтаж тоталітарного політичного

режиму. Основними напрямками реформ у цих країнах, на думку англійського вченого Т.Верхейна, стали: визначення оптимальної кількості самоврядних одиниць; розподіл функцій між центром і органами місцевого самоврядування; розподіл власності між рівнями управління; досягнення рівноваги між незалежністю місцевих органів влади й потребою в централізованому контролі за бюджетними надходженнями; чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування; пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування [5]. Хоча загальні мотиви реформування в різних країнах ЦСЄ здаються подібними, самі моделі трансформації та способи їх реалізації досить різняться. Відмінності коріняться в різній структурі політичних та економічних сил та історико-культурних особливостей кожної країни [16].

Аналіз реформ державного управління Польщі, Угорщини, Чехії показує, що ці країни проводили децентралізацію влади в зв'язку з підготовкою до вступу до Європейського Союзу. У Словаччині заплановані зміни здійснювалися в результаті внутрішніх політичних процесів розвитку з метою підвищення ефективності роботи місцевих органів влади. Першочерговими у сфері розробки законодавчої бази цих країн були передача функцій управління від центральних органів на місцевий рівень і встановлення взаємовідносин між державним управлінням і новоствореними місцевими органами влади. Поряд із цим підвищуються вимоги до роботи служб місцевих органів влади, вдосконалення методів управління, розроблення нових правил сучасної управлінської етики. Тому політичні еліти нових демократій країн ЦСЄ опинилися перед нелегким вибором варіанта розвитку подій: оголосити місцеві вибори, а систему реформувати та запровадити пізніше, чи спочатку здійснити законодавчі зміни, а вже потім оголосити вибори [6].

Так, Президент Фундації розвитку місцевої демократії в Польщі Єжи Регульський пригадує: „Вибір, без сумніву, був нелегким. Перший варіант був бажаним з політичної точки зору, оскільки громадськість вимагала негайних кадрових змін, зокрема щодо головних місцевих начальників. З іншого боку, введення у стару структуру людей, які не мали ні досвіду, ні знань про функціонування демократичних інститутів, неминуче призвело б до додаткових перешкод для майбутніх реформ. Проти потужній спротив, було вирішено спочатку змінити законодавство, що дало змогу впровадити реформу” [60]. Водночас багато країн ЦСЄ, в тому числі і Україна, пішли іншим шляхом. Спочатку вони обрали органи місцевої влади, а вже потім приступили до реформування системи. У результаті це призвело до уповільнення реформ. Виняток становила лише Угорщина, де низку економічних реформ було проведено вже у 1980-х рр. і, яка виявилась готовою відповісти на цей виклик [17].

На наш погляд, як модель для проведення реформ децентралізації влади в Україні можна взяти окремі важливі фундаментальні елементи з досвіду Польщі. Правові форми децентралізації, що застосовуються на практиці в цій країні, виправдовують себе. Польща в контексті інтеграції в ЄС відразу ж взяла курс на повну адаптацію національної політики до критеріїв і принципів ЄС, що було визначальною умовою для отримання країною фінансування з його фондів. Починаючи з 1999 року запроваджено трьохрівневу адміністративну структуру держави. Органи самоврядування на рівні гмін, повітів, воєводств отримали власні владні повноваження, в основі яких – засади децентралізації, гарантовані конституцією. У цій ситуації співпраця між різними щаблями влади не має ієрархічної підпорядкованості, а здійснюється згідно з досягнутими домовленостями, визначенням спільних цілей та способів їх реалізації [2].

Конституційна децентралізація публічної влади означає перенесення „вниз” не тільки прав і компетенцій, але одночасно й відповідальності за

досягнуті результати. З цією метою було розроблено і внесено зміни до нормативно-правової бази. Адаптація була не одноразовим заходом, а довготривалим процесом, який підтримував прямий зв'язок з кон'юктурою державного фінансування, територіального устрою, інституційними структурами, станом кадрового забезпечення.

Було кардинально змінено регіональну політику шляхом її додаткового врегулювання. У держави було відібрано монопольне право на реалізацію регіональної політики і вона стала одним із учасників процесу її створення і реалізації поряд із приватним сектором, недержавними організаціями і міжнародними інституціями. Суб'єктами і об'єктами регіональної політики стали органи місцевого самоврядування воєводства і держава в особі уряду. Набули поширення партнерські взаємовідносини і принципи субсидіарності, підзвітності на всіх рівнях управління відповідно до переліку питань їх відання і суті завдань [2]. Керівництво Республіки Польщі від самого початку визначило інтеграцію до європейської спільноти як основний пріоритет. Тому всі реформи, включно з реформою системи державного управління, були розроблені з урахуванням критеріїв для досягнення цієї стратегічної мети. Тому Польща в короткий термін реалізувала адміністративну реформу. Принципи, якими керувалася Польща під час проведення адмінреформи, базуються на традиціях європейської цивілізації, але при цьому враховувала національні традиції та особливості.

Під час проведення реформ децентралізації влади в Україні важливо виконати Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи № R(95)19 щодо імплементації основного принципу децентралізації субсидіарності. В цьому документі зазначено з метою розподілу повноважень:

– визначити у національних законодавствах належність повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій та повноважень;

– запровадити принципи організації влади, які урівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічне розташування тощо) місцевих та регіональних влад;

– врегулювати на законодавчому рівні і провести експерименти щодо можливості делегувати від центральних органів влади визначені повноваження на нижчий рівень; розподілу відповідальності місцевих та регіональних влад;

– застосувувати всі ці запровадження не тільки у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, але і між усіма рівнями влади.”

Тому головна мета адмінреформи визначає наближення органів влади до громадян, досягнення більшої відкритості та ефективності їх діяльності, реалізація та захист інтересів людини як основної домінанти державних послуг.

Оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів. Перерозподіл повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередитися на формуванні політики та стратегії розвитку у відповідних галузях, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні, частина повноважень центральних органів виконавчої влади поетапно повина передаватися спеціалізованим державним установам, територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування. А удосконалення розподілу (делегування) повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування дасть змогу уникнути дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів, без економічної і

фінансової бази реально розмежовувати функції між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням не можливо.

Звертаючись до досвіду Польщі хочеться наголосити на тому, що створена дуалістична структура державного управління на воєводському рівні з одного боку, є втіленням демократичних органів самоврядування які виступають незалежними юридичними особами, мають власні бюджети, а також широкі повноваження у питаннях економічної політики. З іншого – воєвода, який призначається державою, відповідає за реалізацію національної політики у межах воєводства, а також, за належне виконання державними установами своїх функцій на території регіону несе відповідальність за невідповідність рішень воєводських органів самоврядування чинному законодавству і забезпечення громадської безпеки. Органи самоврядування воєводств відповідають за розробку регіональної політики, головне завдання якої – підвищення ефективності використання людського і матеріального потенціалу, вирішують проблеми регіонального розвитку, формують і впроваджують у життя стратегію розвитку своїх воєводств. На нашу думку такий підхід до органів самоврядування міг дати у нашій країні позитивні зрушення [60].

Розвиток місцевих органів виконавчої влади в Україні слід пов'язувати зі зміцненням демократії і відповідно підвищенням ролі місцевого самоврядування у вирішенні місцевих і регіональних потреб та зі зменшенням державного втручання у всі сфери суспільного життя і вирішення місцевих питань. Положення Концепції адміністративної реформи передбачає уточнення як структури місцевих державних адміністрацій так їх функцій, для виконання ними контрольно-наглядових функцій за дотриманням Конституції і законів, а також за здійсненням державного управління і місцевого самоврядування, а в роботі районних державних адміністрацій – розпорядчо-виконавчих функцій. Становлення реального місцевого самоврядування, вирішення проблем місцевого

значення тісно взаємопов'язані з формуванням ефективної системи державного управління. Високу ефективність такого підходу засвідчує польський досвід

Через спрощення адміністративних процедур, уточнення і конкретизацію відповідальності реформа у сфері державного управління України повинна значно спростити участь країни у програмах ЄС, що дасть можливість прискорити її інтеграцію у Європейське співтовариство.

Але існують фактичні труднощі щодо запровадження європейської моделі місцевого самоврядування в Україні. Це пов'язано, з порівняно низькою оплатою праці, передусім керівників органів місцевого самоврядування, нерозмежованістю об'єктів державної та муніципальної власності, недостатнім рівнем політичної і правової культури громадян тощо [38].

Вивчая зарубіжний досвід, дуже легко перенести зовнішні форми та атрибути держави, але дуже важко забезпечити ефективне функціонування відповідних інститутів, головне знайти варіанти пристосування цих інститутів і їх функцій до потреб українського народу. Ми вважаємо що нам необхідний синтез із особистого національного досвіду та відбору, того що можливо реально використати із накопиченого світовою наукою і практичним досвідом з обов'язковим врахуванням національних традицій у цій складній сфері людської діяльності.

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ У ЗАРУБІЖНИХ ДЕМОКРАТІЯХ ЯК ДЖЕРЕЛО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Необхідність і можливість утвердження державної служби як публічно-правових відносин

Процес трансформації управління і становлення державної служби як професійної діяльності в Україні йде повною ходом. Пройшовши початкову стадію свого реформування, Україна вийшла на основний етап розвитку, під час якого реформа державної служби повинна здійснюватися не лише на центральному рівні, але і в державних апаратах управління районів, областей в органах місцевого самоврядування.

Державна служба – це особливий вид соціальної практики, який був покликаний забезпечити реалізацію загальних національних інтересів. Вона є невідомою частиною моральної відповідальності держави перед суспільством.

Точне юридичне означення державного службовця є складною справою в будь – якій країні, це поняття є різним, залежно від того, під яким кутом зору воно розглядається. Показує сама етимологія слів, що використовуються як еквіваленти французького поняття державного службовця. Найдавнішою є термінологія, яка перебуває у вжитку в Данії, Греції та Великій Британії.

Державний службовець у них, є слугою (буквально з датської – людина на службі), цивільним слугою або навіть слугою Корони, або чиновником. Щодо німецького та нідерландського це поняття позначає буквально того, хто обіймає посаду. Слово функціонер не дуже далеко від цього значення, але воно є відображенням сучасного поняття, що з'явилося разом із Французькою рефолуцією, „громадських посад”, які замінили

посади котрі належали їхнім власникам і могли продаватися (іспанською і португальською це слово перекладається як функціонер). В Італії довгий час використовується термін цивільний службовець держави чи місцевих громад, зараз терміни „службовець”, „функціонер” мають спільне значення коли вони використовуються відносно адміністративного персоналу, котрий має специфічний публічний статус. Вперше поняття „державна служба” в нашій країні нормативно закріпилась в Законі України „Про державну службу” і „це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів” [37]. Для всього персоналу зарубіжних країн є характерним два елементи означення. По-перше, зв’язок між органами влади, що використовує його і державним службовцем є публічно правовим зв’язком, який виражається у формі одностороннього призначення, а не підписанні договору зі взаємними зобов’язаннями. Не договірна основа державно-адміністративного зв’язку була предметом дискусій у більшості країн. Єдиною юридичною системою, де цей спір не було остаточно вирішено, є система Великої Британії де був поділ між договірними працівниками і статутними державними службовцями. Однак аргументи на користь статутної системи взяли гору, тим більше, що коли йдеться про договір то він є договором приєднання, публічно-правовий характер якого значно відрізняє його від трудового договору на засадах загального права [45]. Другим спільним елементом можна назвати те, що державний службовець є особою, яка призначається до адміністрації на постійній основі – тобто до пенсії – за умови, що у трьох випадках буде внесено уточнення. У Нідерландах, статус державних службовців дозволяє їх призначення або на тимчасовій, або на постійній основі. Ситуація державного службовця на тимчасовій основі відповідає ситуації стажера адміністрації, але може

відповідати також тому, що у Франції називають позаштатними співробітниками.

Оскільки досить молода українська державна служба не має поки що відпрацьованих моделей вирішення подібних проблем, доцільно при цьому врахувати досвід державних служб європейських країн. Це не означає механічного перенесення положень іноземних законів в українське законодавство або копіювання методів роботи. Мова йде лише про доцільність використання деяких апробованих стандартів для вирішення конкретних питань функціонування й розвитку державної служби.

Наш вибір зумовлений наміром порівняти найбільш характерні ознаки державної служби розвинутих країн Західної Європи, які вже мають усталені бюрократії, та країн Центральної й Східної Європи, що перебувають у перехідному періоді розвитку, встановивши їх концептуальні принципи і тенденції розвитку.

Для розуміння сутності державної служби важливо з'ясувати її межі. Протягом років вважалося, що в межах державної служби регулюються такі питання, як встановлення посад в державних органах, правил заміщення посад, підбір працівників, регулювання службової діяльності, визначення терміну служби і порядку звільнення. В такому розумінні державна служба охоплювала всі категорії працівників, які були зайняті не лише в державному апараті, але й в установах, організаціях – як об'єктах управлінського впливу. Пізніше було зроблено спробу обмежити зміст державної служби шляхом визначення її як специфічного організаційно-правового засобу формування і організації роботи особистого складу всього державного апарату [33].

Тому державна служба кожної з країн є оригінальною системою, яка має свої традиційні відмінності, що зумовлені плюралізмом культур та існуванням національних впливів.

Почнемо з історії виникнення, у 1883 г. в США був прийнятий закон Пендлтона, отримавший назву «Закон про цивільну службу». Приняття цього документу поклало початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби (civil service). Закон Пендлтона передбачає проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади і чинний у США до теперішнього часу [44].

У 1887 р. професор Вудро Вільсон – президент США – поклав початок теоретичним розробкам у питаннях адміністративно-державного управління у своїй роботі «Вивчення адміністрування» [18]. Вільсон вважав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінного адміністративного апарату. Таким чином, задача державної адміністрації оперативно і компетентно впроваджувати в життя рішення будь-якої групи політичних лідерів – «избранников нации».

В. Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності», запропонував використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації і управління які діяли у бізнесі, раціональні та дійові. Він довів також необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, підбір державних службовців за їх професійною компетентністю. Тим самим бюрократія мала стати інструментом професійного управління з її принципами «ієрархії і розподілом функцій» [13].

Ідеї В. Вільсона багато в чому розділив американський політолог Френк Дж. Гуднау. В кінці XIX – початок XX століття Ф. Гуднау і В. Вільсон провели значні дослідження американської системи адміністративно-державного управління. Вони намагалися розробити модель бюрократії, яка «працювала б» у рамках демократического суспільства [10]. Створена ними теоретична концепція дозволила політологам початку століття сприйняти ідеали демократії разом з діяльністю професійної цивільної служби.

В. Вільсон вважав, що відносини між адміністрацією, яка виконує закони, і владою, яка створює закони. Політики і адміністратори у будь якій добре налагодженій системі мають іти рука об руку. Втілення політичних рішень, виконання законів, запроваджуваних адміністрацією, виявляють мудрість і виконання цих рішень і законодавчих актів. В свою чергу законодавство і політичне керівництво дають основне направлення діяльності адміністраціям [20].

Разом з тим Ф. Гуднау і В. Вільсон провели чітке розмежування між політиками і адміністраторами. На їх думку, для того щоб забезпечити розвиток демократії, політикам необхідно контролювати діяльність адміністраторів. Така субординація має бути визначена на індивідуальному і колективному рівнях. Тоді адміністратори ніколи не зможуть «втручатися» в політику: вони просто будуть йти вказаним шляхом, заданим політичними лідерами.

Під впливом ідей Ф. Гуднау і В. Вільсона провідне місце в теорії адміністративно-державного управління відразу заняли питання наукового управління або менеджмента, не залежно від політичної ідеології.

Слід зазначити, що вперше термін «public administrative management» (адміністративно-державне управління) було використано в програмі республіканської партії США 1986 р. В цій програмі засуджувалася «некомпетентність» демократичного уряду, не володіючого науковими методами управління [22]. Для прискорення введення нових методів державного адміністрування в 20-х роках нашого сторіччя в США була створена мережа недержавних організацій – бюро муніципальних досліджень, які фінансувалися через спеціальні фонди. Ці бюро розпочали розробку правил і процедур адміністративно-державного управління, використовуючи останні досягнення суспільних наук.

Перший вчений, який дав систематизований аналіз державної бюрократії і бюрократів, бул німецький соціолог Макс Вебер (1864–1920).

Його класичне дослідження «Господарство і суспільство» (1921) є початком сучасного вивчення адміністративно-державного управління. Аналіз Вебера спирався на бюрократичну модель Німеччини, але розроблені їм принципи універсальні і можуть бути запроваджені скрізь:

- адміністративні установи організовані ієрархічно;
- кожна установа має свою власну область компетенції;
- цивільні службовці призначаються, а не обираються на основі професійної кваліфікації, як зазначено в дипломах або за результатами іспитів;
- цивільні службовці отримують заробітню плату у відповідності до рангу;
- для цивільного службовця є професія чи, принаймі, основне заняття;
- службовець не є власником установи, в якій працює;
- службовець додержується дисципліни і знаходиться під контролем;
- зняття з посади базується на рішенні вищестоящих інстанцій.

М. Вебер розумів, що вивчає щось нове. Деякі із перерахованих принципів були знайдені в класичному Китаї, але не всі. Державна адміністрація як частина виконавчої влади в суспільстві з'явилася в Західній Європі близько XVI ст., але досягла свого повного розквітку тільки у XX столітті. Як зауважував М. Вебер, що дійсна робота справжнього чиновника не має бути політика. Він повинен «керувати» перш за все неупереджено – ця вимога дійсна і навіть для так званих «політичних» управлінських чиновників, – по меншій мірі офіційно, коли це не стосується «державних інтересів», життєві питання державного порядку [12].

М. Вебер вважав, що чиновник немає робити саме те, що завжди і належним чином, повинен робити політик – боротися. Бо прийняття рішень, боротьба і пристрасть – стихія політика. Діяльність політика завжди

підпорядковується принципу відповідальності, прямо протилежному відповідальності чиновника.

Виступаючи у ролі роботодавця, держава несе конституційну відповідальність за здійснення державного управління відповідно до конституції та норм адміністративного права. Держава повинна забезпечити здійснення державного управління відповідно до зазначених правових принципів.

Сучасна концепція державного управління передбачає ієрархічне делегування державних повноважень особам, які працюють у державній системі. Таким чином, державні службовці є не тільки тими, хто отримує роботу від держави, але також й тими, хто контролює державну владу. У цій іпостасі вони також повинні забезпечити фактичне запровадження конституційних принципів і принципів адміністративного права у щоденне державне управління.

Зазвичай відносини між державними службовцями та державою регулюються законом. Сучасні конституції містять положення, які регулюють державну службу та моделі державного управління. Більшість конституцій вимагає спеціального зводу законів, для регулювання відносин між державною службою та державою. Підвалини статусу державних службовців закладено в конституціях дванадцяти країн наприклад, Франції, Німеччини, Греції, Італії, Португалії та Іспанії знаходимо основні принципи організації державної служби. Цей досвід за нашої думки необхідно запровадити в Україні, що дасть можливість утвердження державної служби, як публічно-правових відносин.

На сьогодні єдиним правом яке додає до означення державного службовця ще один важливий елемент, є німецьке право. Статус державної служби уточнює, що статус державного службовця може бути надано лише для виконання „завдань державної влади або завдань, які виходячи з причин, пов'язаних з необхідністю забезпечення (функціонування)

держави чи громадського життя, не можуть довірятися винятково особам з приватноправовим статусом” [45].

Головною особливістю державної служби у всіх країнах Європейського Співтовариства, незалежно від того яка система, кадрова чи наймана застосовується в них це стабільність зайнятості. Тобто після здійснення різних формальностей наприклад складання присяги, що притаманно для Бельгії, Данії, Німеччини, Греції, Іспанії, Італії, Люксембургу, Нідерландів та Великій Британії державний службовець отримує своє призначення на посаду, або використовуючи термінологію німецького права, довічне призначення. Звичайно, в усіх країнах співтовариства, навіть коли застосовується наймана система, статут державних службовців передбачає їхнє право на переведення на еквівалентну посаду та виплату утримання або компенсації впродовж періоду поки державний службовець буде позбавлений роботи. Запровадження та закріплення законодавчо цих норм у практиці Української державної служби дасть змогу більш якісно проводити кадрову політику в органа державного управління як на вищому рівні так і на більш низьких рівнях управління [39].

Поняття звільнення з економічних причин не може застосовуватися до державних службовців, а у нас все частіше проголошуються гасла опозиційних політиків „надмірно роздутий адміністративний корпус зжирає державний бюджет”. Навіть у країнах, які у 1980-х роках здійснили справжнє скорочення штатів адміністрацій, це виражалось в уповільненні або припиненні набору, а також у стимулюванні виходу на пенсію, але не в примусових відставках. Які зараз спостерігаються в Україні, але причиною нажаль є політичні амбіції та недалекість керівників, що приходять на керівні посади, відсутність їх бачення щодо кадрової політики. Все це призвело до того, що велика кількість висококваліфікованих державних службовців, які в свою чергу є менеджерами з великої літери були

звільнені без будь яких вагомих причин. Типовим прикладом є ротації які проходять у Кабінеті Міністрів України. Але в усіх державах співтовариства право дозволяє зміщення призначеного на посаду державного службовця. Так у Нідерландах, як показує досвід, щоб звільнити функціонера адміністрації потрібна наявність серйозних причин, це може бути фізичні або розумові вади. Лише відмова переведення на іншу посаду є підставою для звільнення в багатьох статутних корпусах державних службовців. Не слід забувати про існування дисциплінарних механізмів, які дають змогу накладати стягнення за провини державних службовців. Найбільшою санкцією в ньому є звільнення інколи з ануляцією прав на пенсію, як це трапляється в разі особливо серйозної причини у Франції.

Проаналувавши формування, утвердження державної служби у зарубіжних демократіях, ми можемо сказати, що використання найкращих моделей з урахуванням національних особливостей та історичних надбань у цій сфері, дасть нам можливість швидкими темпами інтегруватися до Європейської спільноти.

Тоді, як впровадження реформи державної служби у Польщі було тісно пов'язане з обмеженими можливостями державного бюджету. Бюджетні обмеження вплинули на положення Закону та на стратегію його впровадження. Звертаючись до проведеної адміністративної реформи у Польщі, яка спричинила зміни у статусі державних службовців слід зазначити, що всі ті, хто хочуть стати державними службовцями, мають проходити кваліфікаційну процедуру. Коло державних службовців стало дуже вузьке. Закон „Про державну службу” поширився на невеликі групи працівників державного сектора – суб'єктом положень Закону стали державні службовці офісів державного управління. Маючи обмежені бюджетні ресурси, було вирішено, що реформа зосереджена на ключовій

групі державних працівників – тих хто безпосередньо причетний до виконання державної політики та використання державних грошей.

Поетапність впровадження реформи на першому етапі дали змогу існуючим законодавчим актам стосовно працівників державного управління залишатись у силі одночасно з Законом „Про державну службу”. Питання працевлаштування, які базуються на призначеннях, встановлених в офісах державного управління до початку дії Закону заклав механізми уникнення блокування процесу впровадження реформи. У випадку, коли державний службовець призначається на посаду, яку займає працівник державної адміністрації, то недержавного службовця буде переміщено на еквівалентну чи іншу посаду відповідно до рівня кваліфікації працівника.

Говорячи про межі державної служби, необхідно також згадати і про розмежування державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Сьогодні практика йде по шляху поширення на працівників органів місцевого самоврядування законодавства про державну службу. Однак, виходячи з конституційних норм і зважаючи на те, що служба в органах місцевого самоврядування має певну специфіку то вона повинна регулюватися окремим законом в якому треба закріпити питання правового статусу службовців цих органів, їх матеріального та соціального забезпечення тощо.

Проте і державна служба і служба в органах місцевого самоврядування об'єднується тим фактом, що їх службовці виконують завдання органів публічної влади, а відтак знаходяться в публічно-правових відносинах не лише з відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування, а з державою в цілому [33].

3.2. Впровадження політико-адміністративної дихотомії в організації державної служби

Одним з концептуальних положень Стратегії реформування системи державної служби є розмежування політичних і адміністративних посад у державних органах.

Основним заходом щодо реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні стало розмежування у травні 2001 р. посад політичних діячів та державних службовців у міністерствах [62]. Відповідно до Концепції (див.п.39 табл.1) посади міністрів були віднесені до політичних, з покладанням на них особистої відповідальності за розроблення і реалізацію державної політики, тобто закріплення за ними всіх політичних функцій у міністерстві на відміну від інших посадових осіб – державних службовців. Було запроваджено і спеціальні адміністративні посади керівників апаратів міністерств, хоча і не заступників міністрів, як передбачалося Концепцією (див п. 40 табл. 1), а державних секретарів. Ці особи, як і планувалося (див. п. 41. таб. 1.1), стали державними службовцями і підпадали під дію Закону України „Про державну службу”. Відповідали положенням Концепції (див.п. 43 таб.1) й основні завдання та функції державних секретарів міністерств – організація роботи апарату міністерства, забезпечення діяльності міністерств, стабільності і наступності у роботі міністерства тощо [63]. Запровадження наступних змін не відповідали положенням Концепції, а саме державних секретарів міністерств призначав і звільняв Президент, а за Концепцією такі кадрові питання мав вирішувати Кабінет Міністрів (див. п. 42 таб.1). Ці особи хоча і не звільнялися з посади в разі припинення повноважень Кабінету Міністрів або зміни його складу, але призначалися на посаду лише на строк повноважень Президента. Тому не було реалізовано положення Концепції (див. п. 41 таб.1) щодо незалежності перебування на посадах керівників апаратів міністерств від змін

політичного курсу і політичних діячів, а також було ліквідовано інститут заступників міністра, замість яких було введено посади заступників державного секретаря.

Державному секретареві було також надано певні політичні повноваження, а саме брати участь у засіданнях уряду з правом дорадчого голосу, та за дорученням Президента і Кабінету Міністрів робити доповіді про законопроекти у Верховній Раді. За Концепцією кадрові питання щодо заступників міністра мав вирішувати уряд, а де-факто, призначав і звільняв Президент. Крім того, розподіл повноважень між міністром і державним секретарем фактично означало двовладдя у міністерствах. О. Валевський та С. Конончук, вказуючи на такий дисбаланс повноважень, роблять висновок про те, що державний секретар отримав значні управлінські переваги порівняно з міністром [9]. Отже, передбачуваного розширення керівних повноважень Кабінету Міністрів не відбулося.

Тому згадані недоліки стали причиною повернення до попередньої моделі у травні 2003 р. шляхом ліквідації посад державних секретарів і їх заступників та введення посад заступників міністра та повернення міністрам ключових владних повноважень [64]. Реалізованим лишилося положення Концепції щодо розподілу політичних і адміністративних посад (див п.39 табл.1). Міністри, посади яких віднесені до політичних, виконують всі політичні функції, їх статус підкріплюється тим, що у сфері їх відання без погодження з ними не допускається прийняття актів уряду та утворених ними органів, внесення проектів законів та актів Президента.

Але залишаються відкритими питання нормативно-правового регулювання ключових особливостей цього статусу міністра, порядку його призначення, звільнення та його публічної відповідальності, а також він не має заступника, який надавав би йому допомогу в політичній діяльності, як у самому міністерстві, так і за його межами проте існує посада першого

заступника міністра – керівника апарату за якою закріплено адміністративно-оперативне керівництво апаратом міністерства [54].

Насамперед залишається неврегульоване питання забезпечення статусу міністрів як політичних діячів. Залишилася не реалізованою ідея незалежності від політичних змін перебування на посадах керівників апаратів міністерств, а значить, забезпечення стабільності, професійного наступництва та збереження „інституційної пам’яті” в роботі цих апаратів [36]. Важливим позитивним кроком у напрямі посилення політичної ролі міністрів та розвитку професійної державної служби стало розмежування політичних і адміністративних посад.

Відокремлення політики від управління базується на припущенні, що державна площина складається з двох взаємозалежних, але водночас відмінних частин, які мають різні сутності, різні джерела законності та логіку існування.

Політики спираються на довіру і впевненість суспільства, які висловлюються виборцями під час вільних виборів політичних фігур та (не) підтверджуються по закінченні терміну обрання.

Введення особистої відповідальності за прийняття рішень та проведення визнає й чітко відокремлює відповідальність, обов’язки та компетенцію кожної окремої посади.

Сфера управління обслуговується державними службовцями. У визначенні державної служби кожна держава ЄС обрала свій власний підхід, як правило, це укорінений у минулому країни та з часом зазнавших змін. У деяких країнах, наприклад, у Франції, Ірландії, Нідерландах, Іспанії та Швеції до державної служби належить кожний державний працівник, оскільки вважається, що кожний державний працівник є складовою виконавчого апарату держави, водночас такі держави як Австрія, Німеччина, Об’єднане Королівство, пізніше Данія та Італія звузили обсяги поняття державної служби до так званих “ключових посад державного

управління”, які виконують функції та здійснюють повноваження, що за традиційними політичними міркуваннями можуть здійснюватися тільки державою. За таким підходом державними службовцями вважаються не тільки професійні державні менеджери та адміністратори, а й інші категорії спеціалістів, наділені державними повноваженнями (поліція, митна служба тощо) - обмежене поняття державної служби. Серед країн Центральної та Східної Європи Угорщина і Польща обрали обмежену концепцію державної служби, в той час, як Литва планує вжити розширену концепцію [39].

Коли державна служба побудована за досить вузькою концепцією, то до державних службовців належать ті категорії працівників, які наділені повноваженнями та правовою компетенцією реалізовувати державну владу, пропонувати нормативно-регулятивні акти, розробляти та надавати консультації щодо державної політики. Визначена у такий спосіб, державна служба є ознакою державної влади, складовою державного сектора й формується відповідно до конституційного устрою та системи адміністративного права держави. В усіх країнах ЄС, навіть тих, що обрали звужену концепцію державної служби, деякі основні конституційні принципи та принципи адміністративного права поширюються на працівників державного сектора, які не належать до категорії державних службовців (відбір на посаду залежно від професійних якостей кандидата). Такий підхід, *inter alia*, спрямований на підвищення законності системи працевлаштування у державному секторі в цілому.

У Бельгії, Нідерландах, Португалії та Іспанії більшість державних працівників мають статус державного службовця. Це означає, що їхня діяльність регулюється законом про державну службу та іншими нормативними актами, а не загальним трудовим законодавством, яке встановлює мінімум вимог до стандартних трудових відносин між працівниками та роботодавцями у державному секторі.

Інша ситуація в Об'єднаному Королівстві; існує положення, яке надає державним службовцям спеціальний статус. Відповідно до конституційних принципів це входить у компетенцію Кабінету (королівська прерогатива). Таким чином, *inter alia*, зрозуміло, чому в цій країні немає закону про державну службу. В інших країнах тільки частина постійних урядових працівників мають статус державного службовця. У Німеччині існує суттєва відмінність між державними службовцями, тобто працівниками, що мають державні повноваження або реалізують державну владу (приблизно 40% працівників державного сектора) та рештою працівників, діяльність яких підпадає під трудовий кодекс. Такий поділ здійснено відповідно до Конституції Німеччини за наступним критерієм; державні службовці відрізняються від державних працівників своїми повноваженнями реалізувати державну владу. Державні службовці вважаються виконавчим апаратом держави; вони повинні служити будь-якому уряду (принцип політичного нейтралітету) та відповідати за свої дії перед законом. Поняття "реалізувати державну владу" дуже тісно пов'язане з питанням національних інтересів, права та порядку, суверенності держави, дотримання законів тощо. Проте дві найвищі категорії викладачів університетів також належать до державних службовців, хоча мають спеціальний статус. Не вважаються державними службовцями спеціалісти, які працюють на державних підприємствах або займають посаду в бюджетних установах [3].

Цікаво, що сьогодні у Німеччині відсутнє поняття «державна служба». Після першої світової війни з'явився термін «публічна служба». У функціональному плані «публічна служба» сприймається як діяльність в цілях виконання загальнодержавних цілей. В інституційному плані мають на увазі визначене коло людей, для яких виконання публічних справ є професійною діяльністю [10]. Поняття «публічна служба» охоплює три категорії: чиновників, службовців та робітників. Особливу групу

складають політичні та поштові чиновники. Інститут політичних чиновників сформувався у Німеччині в кінці XIX століття. Суть цього інституту в тому, що разом з урядом чи окремим міністром приходять і йдуть із своїх посад найбільш близькі до його політичної програми співробітники адміністрації. Цей досвід успішно використовується і в Україні.

Німецьку модель, яка дуже схожа на систему державної служби Австрії та Люксембургу, через кілька десятиріч було повторено в Данії та в Італії. В останній великомасштабній реформі, яка відбулася у 1993 р. відтепер тільки кілька тисяч посадових осіб вищого рангу підпадають під дію закону про державну службу; діяльність інших регулюється трудовим кодексом і колективними трудовими угодами.

Персональні переміщення у вищій ланці державної адміністрації – зручний прийом для досягнення кращої взаємодії між урядом та бюрократією. Особливо це важливо у тих випадках, коли в силу своїх політичних орієнтацій бюрократія не симпатизує тому чи іншому уряду. Відповідно до німецької доктрини, чиновник розглядається як слуга, орган і представник держави, її ідей. На цьому постулаті базується вся система підготовки чиновників і їх наступне просування по службових східцях [21].

Для сучасної Німеччини характерно тісне взаємне проникнення і переплетення політичної і адміністративної сфер. На відміну від багатьох європейських країн (Великобританії, Франції), карера державного службовця у Німеччині не є альтернативною політичній карері. Навпаки, вона стає передумовою для успішної політичної діяльності.

Як в інших країнах, у Франції існує інститут «політичних» чиновників. Вони користуються всіма привілеями чиновників, але не пов'язані з ієрархічною системою адміністративно-державного управління. У дійсності політичні чиновники відіграють роль камертонів, з якими зв'язують свою діяльність всі чиновники.

До політичних призначень відносять посади директорів і членів міністерських кабінетів, директорів адміністративних департаментів, генеральних комісарів, генеральних секретарів департаментів. Призначення всіх цих осіб проводиться рішенням уряду, або зацікавлені міністри, і йдуть у відставку разом з урядом.

Таким чином, французьке чиновничество представляє собою «багатошаровий пиріг», в якому кожний шар підтримує вищестоящий і давить на нищестоящий. В цьому пирозі виключне місце займає верхня група – еліта цивільної служби, вищі адміністративні політичні чиновники. У Франції вищий корпус представляє справжню замкнену групу, члени якої є виходцями із одних і тих же учбових закладів. Все це робить французький вищий корпус чиновників майже сімейною організацією, інтеграція якої досягається без особливих формальностей [10].

Діюче сьогодні у Франції законодавство про цивільну службу є підсумком реформ, які розпочалися відразу після закінчення другої світової війни. Хоч поняття «чиновник» вживається сьогодні для усіх осіб, які знаходяться на службі в органах державного управління, але у юридичному тлумаченні воно значно вужче. По суті, воно стосується лише службовців цивільної (публічної) служби. Поняття «чиновник» і «державний службовець» не розрізняються. «Закон про загальний статус чиновника» діє з 1946 року, який ввів у систему цивільної служби поняття «кадр», яке об'єднує всі посади, зайятих цивільних службовців однакового рангу. Іншими словами, це поняття охоплює положення групи людей, які займають аналогічні посади. У 1959 р. Ордонанс вніс поправки до основного закону, але вони були направлені на те, щоб посилити ієрархічне підпорядкування чиновників владі [10].

Правова доктрина, яка діє у Франції виходить із принципу загальної лояльності чиновника по відношенню до держави. Лише від високопоставлених посадових осіб вимагають політичного конформізму.

Декларуючи свободу політичних поглядів чиновників поза служби, французька правова доктрина обмежує її так званим обов'язком стриманості під час проходження служби. На службі чиновникам рекомендують відмовитися від відкритого вираження своїх політичних, філософських або релігійних переконань.

Звертаючись до польського досвіду адміністративної реформи центрального уряду слід відзначити, що прийняття парламентом 5 липня 1996 року Закону „Про державну службу” який передбачає введення нової штатної посади – генерального директора офісу в усіх міністерствах, центральних офісах органів місцевого управління (офісах воєводства). Запровадження такої посади в організаційну структуру офісу дозволило провести чітке розмежування між політичними посадами та посадами адміністративного характеру, на які призначають професійних державних службовців. Генеральний директор офісу займає найвищу державну посаду в структурі кожного офісу. Адміністративні і політичні керівники призначаються міністерством у справах цивільної служби.

У Великобританії (як і в США) до другої половини XIX сторіччя не існувало інститута постійної, професійної цивільної служби у сучасному значенні цього слова. Державні посади представлялися у порядку патронажа, система іспитів або конкурсів була відсутня.

Тільки у 1850–1870 рр.ув Англії була проведена реформа, яка створила постійну, професійну державну службу. Суть реформи Норткота–Тревельяна в тому, що були ліквідована система патронажа і введена система відкритих конкурсних іспитів. Окрім цього персонал усіх міністерств був об'єднаний в єдину цивільну службу, де були прописані нові правила просування по службі, оплати і призначення пенсій [20]. Англійська адміністративна система, відрізняється тим, що були розділені політична і адміністративні сфери. Усі справи міністерств, виконувалися

самими міністерствами, чиновники були лише клерками. Цивільна служба існувала окремо від політичної (або парламентської) Служби Корони.

Не дивлячись на ці особливості розвитку цивільної служби Англії, у політичному житті країни проходили такі ж самі процеси, як у інших країнах Європи та США. Наприкінці XIX століття в англійському державному апараті вищі чиновники починають вносити пропозиції по політичним питанням [68].

Центральною адміністрацією англійського уряду керує постійний секретар (професійний адміністратор), йому допомагають помічники, замісники і службовці на більш низькому рівні адміністративного управління. При цьому службовці віддано проводять його політичну лінію і рідко проявляють особисту ініціативу.

Лорд Фултон запропонував на заміну „антикварній” цивільній службі нову модель – менеджеральну. Ідея в тому, щоб запозичити методи керівництва з бізнесу, раціональні і ефективні. В основу реорганізації цивільної служби була покладена американська модель адміністративно-державного управління. Менеджеральна модель державної служби передбачає участь державного апарата у процесі продукування і прийняття політичних рішень, які стосуються довгострокових так і повсякденної політики міністерств. У своїй доповіді Фултон сказав, що «цивільні службовці мають мати живе розуміння політичного змісту того, що вони роблять і що вони радять» [10].

Першим етапом було відміна системи класів і освіта трьох основних груп чиновників. Групу старших політичних і адміністративних керівників склали чиновники адміністративного класу у ранзі помічника замісника, замісника постійного секретаря, постійного секретаря. Ці посадові особи складають вершину цивільної служби. Вони несуть особисту відповідальність перед міністром за керівництво у своїй області адміністративно-державного управління [10].

До компетенції адміністративної груп входив великий круг питань – починаючи з координації роботи державного апарата управління і керівництва роботою міністерства до виконання звичайних канцелярських обов'язків.

Третя група об'єднує науково-професіональних працівників і технічних спеціалістів. До неї входять архітектори, вчені, інженери, спеціалісти які займаються освітою і професійною перепідготовкою чиновників. Створена також допоміжна група технічних працівників, це кресляри, діло виконавці які виконують просту роботу.

У міністерствах з'явилася відділи по плануванню політики. Їх завданням було слідкувати щоб повсякденні політичні рішення міністерств приймалися з урахуванням довгострокових політичних перспектив.

Була введена посада старшого радника міністра з питань політики. Цей радник призначався міністром із осіб як не належали до цивільної служби (із числа так званих аутсайдерів) і наймати на тимчасовій основі таку кількість експертів яку він вирішить необхідною для себе.

Разом з тим діє концепція „нейтральності цивільної служби. Відомий англійський політолог Д. Гарнер у своїй книзі „Англія; центральне і місцеве управління сформулював цю концепцію таким чином: основна вимога до цивільних службовців, – це лояльність.

Службовці нижчих ступенів повинні отримувати спеціальний дозвіл для участі у політичній діяльності.

Управління базується на кваліфікації та професійному потенціалі державних службовців, які підтверджуються у відкритому змаганні під час конкурсного відбору на державну службу відповідно до вимог зазначених у законі.

Уже досить давно Західно-Європейські держави визнали той факт, що стандарти менеджменту та діяльності державних менеджерів

відіграють вирішальне значення як в успішному функціонуванні державного управління, так і в його реформуванні.

У Нідерландах, де управління є делегованим, поступово створюється Вища державна служба, що приділяє багато уваги вдосконаленню менеджерів та покращенню навичок координації.

Угорщина, Латвія та Польща належать до тих країн, які зараз запроваджують реформи, спрямовані на менеджерів вищої ланки, хоча і застосовують для цього різні підходи.

На основі поданих матеріалів можна зробити висновки про те, що державні службовці підкоряються правовим принципам та обов'язковим правилам, що зумовлено їхньою специфічною позицією у ієрархічній структурі держави. Ця позиція фактично створює їх професію і безпосередньо впливає на життя та основні права їх співвітчизників. На відміну від трудового кодексу, нормативно-правові документи про державну службу не тільки регулюють трудові відносини між роботодавцем та тим, хто отримує роботу. Законодавство про державну службу має на меті, з одного боку, захистити державного службовця під час виконання дуже специфічної суспільної ролі у демократичному суспільстві, з другого – змусити його у своїй професійній діяльності, маючи справу з чутливими суспільними справами, дуже жорстко дотримуватися стандартів.

Реформування центрального апарату уряду, місцевих органів влади та органів самоврядування стосується також і кадрової політики – підготовки державних службовців, функціональні обов'язки і кодекс поведінки яких повинен відповідати міжнародним стандартам.

3.3. Використання зарубіжного досвіду мотивації державних службовців

Необхідність активізації людини у державному управлінні, яка на думку Н. Нижник, ”висуває на перший план завдання глибокого дослідження її статусу у сфері управління, а також шляхів і способів, які спонукають працівника до більш ініціативної, відповідальної та ефективної праці.” [46]. Тому у різних країнах стимулювання державних службовців проходить по різному, але основні підходи характерні для всіх це, матеріальні, просування по службовим східцям, привілейованість чиновників, різноманітні пільги, навчання та ін.

Беручи до уваги досвід сучасної Німеччини, то їй притаманно тісне взаємне проникнення і переплетення політичної і адміністративної сфер. І воно забезпечує неабияку свободу, яка знайшла своє відображення в законі про державну службу, відповідно до якого чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій та робити парламентську кар’єру. Чиновники, обрані в Бундестаг або до Земельного парламенту, користуються правом двомісячної відпустки на час виборчої кампанії. Одночасно з депутатською платнею вони продовжують отримувати значну частину свого основного заробітку. Окрім цього, вони зберігають право на отримання пенсії державних службовців. Тому у Німеччині службовці представляють собою привілейовану політичну групу. Їх професійна компетентність і фінансова незалежність дозволяє досягати значного просування у партіях. Не зважаючи на такі пільги, висуваються і відповідні вимоги до осіб, які мають бажання обіймати посаду чиновника, вони мають надати гарантії своєї політичної надійності, бути готовими у будь-яку мить виступити на захист конституційного ладу. Окрім цього майбутній чиновник має володіти необхідною професійною підготовкою. Вид і діяльність такої підготовки визначаються відповідно до рівня службової ієрархії (п.16, 17,18,19 ФЗоЧ) [10].

Турбуючись про кадрове забезпечення уряд закріпив у нормативних актах заохочення молодих перспективних робітників до проходження ними державної служби встановивши вікові бар'єри при зарахуванні на посади різних рівнів: від 16 до 30 років – на нижші ступені; від 16 до 32 років – на середній ступінь; від 18 до 30 років – на висші посади. В Україні на жаль, такі вікові цензи запровадити не можливо, причиною є відбиток тоталітарної системи підбору кадрів на керівні посади, лише за Уряду „Помаранчевої революції” відбулося зрушення.

У Німеччині рекрутується персонал міністерської бюрократії, переважно із сфери юстиція, потім – економіка і соціальні науки. Професія юриста у Німеччині традиційно представлена найкращими можливостями для зарахування на державну службу. Не дивлячись на масовий приток у сферу державного управління спеціалістів різного профіля, юристи і сьогодні продовжують утримувати ключові пости в системі міністерської бюрократії. Г. Шміда та Х. Трайбера, вважають причини привілейованного положення юристів у бюрократичній системі слід шукати в «епосі лібералізма», коли держава виступала як «продукувач та охоронець загальних юридичних норм», і тому чиновники з юридичною освітою вважаються найбільш підходящими для цих цілей, але це не може бути прийнятним для нашої країни [10]. Для більш повної уяви про чиновників Німеччини слід звернути увагу на той факт, що ця категорія державних службовців широко представлена у різного рода об'єднаннях, суспільних і економічних організаціях, а також у керівництві партій. Такого виду діяльність, на думку Р. Майнц, допомагає розширенню «горизонта спілкування» вищих адміністраторів, що слугує для них важливим джерелом інформації і стимулом для просування по службі. Контакти у державному секторі відіграють суттєву роль і для рекрутування персоналу на провідні пости в державній адміністрації [10].

Система проходження по-службі чітко регламентується законами. Вона базується на двох принципах: підвищенні кваліфікації (що засвідчується спеціальною перевіркою та відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту) та принципу поступового просування (неможна «перескакувати» через наступну сходинку). Виключення із двох правил допускається лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії по кадрам [36]. Ці вимоги відіграють не останню роль у стимулюванні працівників державного сектору.

Вища освіта у сфері економіки і суспільних наук прирівнюється до юридичної, і є «достатньою» для заняття керівних постів на державній службі. Соціальне походження керівних чиновників, це більш чим на 2/3 рекрутовані із «верхнього, середнього шару» (вільні професії, керівні службовці і вищі чиновники, заможні комерсанти) та майже на 1/4 із «нижчого шару» (чиновники середньої і нижчої категорії, службовці, ремісники, селяни). Це дає змогу відібрати професійні кадри з числа тих, хто чогось вартий у цьому житті і може використати свій досвід на добробут держави.

Проведення оцінювання є одним із стимулів для підвищення по службі, яке проходить після оцінювання роботи за такою схемою, в нищих посадових групах при оцінці роботи «добре» – підвищення проводять через 6 років, а при оцінці «загалом задовільна» – через 8 років. При призначенні на вищу посаду в цій групі, якщо претенденту немає 40 років, необхідний спеціальний дозвіл міністра. У середніх і вищих групах просування регламентується для кожної посади окремо. Виключення із цих обмежень може бути, якщо службова діяльність оцінюється як «дуже гарна». І це неабиякий стимул для того, щоб державний службовець хотів краще працювати. При цьому враховується і той факт, коли держава в особі начальника не виконує своїх обіцянок по просуванню по кар'єрним щаблям, оплаті праці чи іншим міркам турботи про чиновника, він вправі

вимагати компенсації збитків (п.79 ФЗоЧ, п.839, п.847 Цивільного кодексу) [10].

Не слід забувати, що при підвищені по службі особливе місце займає політичний статус чиновника. «Обов'язковість вірності» – це перш за все політична вірність, у широкому сенсі цього слова. (пар.52 п. 1 ФЗоЧ).

Законодавчо закріплений захист чиновників здійснює адміністративна юстиція. Яка виступає як основна форма контролю за діяльністю чиновників і діє як система спеціальних адміністративних судів. До відання адміністративних судів входять всі питання відносно статусу чиновника, його призначення, прав, обов'язків, оплати, соціального забезпечення, звільнення і пенсії. Більшість німецьких юристів високо оцінюють роль адміністративних судів.

Зовсім інший підхід до стимулів у цивільній службі у Франції, але не менш цікавий, для того, щоб зупинитися на ньому більш детально.

Діюче сьогодні у Франції законодавство про цивільну службу є підсумком реформ, які розпочалися відразу після закінчення другої світової війни. «Закон про загальний статус чиновника» діє з 1946 року він регламентує статус цивільної служби і систему оплати праці чиновників. При цьому відбір кандидатів на посади теоретично проводиться за єдиним критерієм – здатність виконувати покладені на них обов'язки. Це визначає оцінка професійної кваліфікації. Конкурсні іспити у клас А направлені на виявлення широких загальних і технічних знань і мають підтвердити те, що кандидат має достатні інтелектуальні здібності і твердий характер. Необхідною умовою є також диплом про закінчення вищого навчального закладу, що слугує неабияким стимулом для молоді продовжувати навчання у вищих навчальних закладах [52].

Кандидат для зарахування в клас В повинен вміти визначати, оцінювати і вирішувати із посиланням на законодавство діяльність осіб, які знаходяться під його керівництвом. Це достатньо важка функція, оскільки

застосування загальних приписів і вимагає гнучкості та професійних знань. Конкурсні іспити в цей клас носять більш технічний характер, аніж іспити в вищій клас А. Але і тут інструкції вимагають високого рівня загальноосвітніх і професійних знань, що заохочує молоде покоління відповідально ставитись до навчання і розвитку своїх здібностей.

Конкурсні іспити в клас С (члени якого технічні виконавці) мають володіти виконавчо-технічними навиками, здатність до особистої ініціативи не вимагається.

Для заміщення посад класу D підходять робітники, які не володіють спеціальною професійною кваліфікацією, тому конкурсні іспити в цей клас не виходять за рамки програми загальноосвітньої школи [10]. Це може слугувати стимулом для осіб, які не мають навичків до аналітичного мислення, а лише гарні технічні виконавці, але які не гірше чим інші особи, які відносяться до більш високих класів, можуть виконувати свої обов'язки.

Конкурсні комісії, які займаються відбором претендентів на ці посади підбираються із компетентних спеціалістів, які зарекомендували себе неупередженістю. Вона повністю незалежна від адміністрації. Конкурс включає письмовий і усний іспит. Письмовий іспит може приймати різні форми: завдання может заключатися у редагуванні тексту, підготовці справи (досье). На усному іспиті оцінюється загальна культура кандидатів, їх спеціальні знання, а також здатність логічно висловлювати свої думки. Інколи кандидати проходять тестування.

Не слід забувати що у Франції існує два типи конкурсів: зовнішній і внутрішній. Це допомагає проводити більш ретельний відбір кандидатів. На зовнішніх конкурсах проводять набір нових чиновників, внутрішні конкурси проводять для просування частини чиновників по ієрархічній драбині. Головним принципом вибору на конкурсній основі є не професійні якості претендентів, а загальна ерудованість і елегантність стилю

викладення, в основі яких має бути класична гуманітарна освіта [10]. Ці вимоги не дають державним службовцям заціклюватися на рутинній бюрократичній роботі, слугує неабияким стимулом для саморозвитку і підвищення кваліфікації.

Слід зазначити, що на відміну від США і Німеччини, де панує концепція спеціалізації службовця в держапараті, у Франції і Великобританії переважають положення про необхідність широкої підготовки для виконання як адміністративних, так і технічних функцій. Французька державна служба намагається підбирати чиновників з достатньо високим рівнем загальної культур, здатних виконувати самі різноманітні завдання.

Внутрішній конкурс є лише одним із засобів просування. Відповідно до загального статусу чиновника просування у Франції включає просування по східцям і підвищення в чині. Просування по східцям неможливе без стажу роботи чиновника і отриманих ним оцінок і як наслідок підвищення заробітної платні, що слугує не менш важливим чинником, який стимулює гарну роботу чиновника. Підвищення в чині може здійснюватися двома напрямками. По-перше, за вибором, шляхом внесення чиновників у щорічний список підвищення, який складається після отримання адміністративною паритетною комісією заключення на основі отриманих чиновником щорічних оцінок з урахуванням вислуги років. По-друге, на основі професійного відбору, який проводиться за допомогою спеціального іспита.

Таким чином, основним елементом бюрократичної кар'єри у Франції (як і в Німеччині) є гарантія повільного, але вірного просування за вислугою років, або за старшинством перебування у данній установі. Цей підхід дає змогу державним службовцям не тільки планувати свою кар'єру, але стимулювати їх професійний ріст. Цей принцип майже повністю

виключений у США, де нема автоматичного просування по службовій драбині.

Не слід забувати, що поряд з звичайним порядком просування по службі у Франції існує і винятковий порядок, ціль якого – прискорене підвищення в класі або в ранзі всередині класу особливо видатних чиновників. Це дає змогу неординарним працівникам показати свої таланти. Дія такого порядку просування дозволено посилити вплив суб'єктивних факторів на процес комплектування чиновників. Тому передбачено два шляхи виняткової кар'єри. Перший полягає в тому, що керівництво адміністративних агентств створюють для перспективних чиновників у винятковому порядку відповідні умови, надання їм можливості достроково підготуватися до конкурсних іспитів, при цьому заздалегіть зарезервовані і визначені для них посади. Другий шлях виняткової кар'єри являється відрядження. У цьому випадку за чиновником, направленим на службу за кордон або у міжнародну організацію, зберігається право на просування по службі [10].

Не слід забувати, що у створенні вищих кадрів державного апарату приймає участь Національна школа адміністрації (École Nationale d'Administration – ЭНА). В цей елітарний учбовий заклад приймаються особи з вищою освітою не старше 26 років і державні службовці не старше 30 років, які мають стаж практичної роботи не менше 5 років. Вищий корпус обмежує свій чисельний ріст шляхом жорсткого відбору. Так, Інспекція фінансів щорічно бере із ЭНА тільки 3–4 людини. В цьому проявляється турбота не тільки про свою компетентність, а і про свій престиж, важливим важелем збереження якого вважається обмежена кількість осіб. Тому це слугує неабияким стимулом для молодих службовців. Членство у замкненій вищій групі трансформується у службове положення и посадовий оклад.

Але існують і недоліки такого підходу до стимуляції службовців, так Мішель Крозьє у своїй книзі «Феномен бюрократії» пише про те, що основна маса чиновників не розділяє поглядів еліти і не розуміє її, що призводить до більшої розмежованості французького чиновництва в цілому.

У 70–80-ті роки уряд лівих сил намагався боротися з елітарністю вищого адміністративного апарату. Міністр публічної служби і адміністративних реформ Ле Пор у своїх виступах зауважував на необхідності усунення існуючої нерівності у складі студентів ЭНА [10]. Але на практиці в останнє десятиліття мало що змінилося в структурі адміністративно-державного управління Франції: вища керівна адміністрація незмінно залишається елітно замкеною.

Окрему увагу слід приділити французькій правовій доктрині по відношенню до політичної діяльності державних службовців. Завдяки Загальному статусу французькі чиновники користуються великими політичними правами і свободами, аніж державні службовці інших західноєвропейських держав і США. Наприклад, німецьке, американське і англійське право передбачає обов'язковість вірності чиновників державній владі. Це означає, що адміністративне право цих країн регулює не тільки професійну діяльність чиновників, а і їх політичну лояльність. У Франції, навпаки, в особистій справі чиновників не може фігурувати ніяке натякання на його політичні, філософські або релігійні погляди. Це дає змогу чиновнику бути вільним у своєму виборі.

Слід особливо підкреслити, що Франція є практично першою країною, яка затвердила систему адміністративної юстиції. Державна рада – орган, повноваження якого носять як адміністративний, так і судовий характер. Судові повноваження Державної ради складаються у праві її розглядати справи чиновників, в якості суда першої інстанції, а прийняті рішення є остаточними. Державна рада одночасно є і апеляційним судом

по відношенню до нижщестоящих органів адміністративної юстиції. У середньому щорічно Державна рада розглядає 3 тис. скарг чиновників. Цей орган дає змогу чиновнику відчутти себе захищеним від свавілля керівництва шляхом відстоювання своїх прав у суді. Що неможливо зробити в нашій країні.

Цікавий підхід до фінансового стимулювання державних службовців у Польщі. Після проведення адміністративної реформи, яка тісно пов'язана з можливостями бюджету кожного року Закон „Про бюджет” визначає граничну чисельність працівників, фінансові ресурси для оплати праці (комплексної системи) та навчання, що пов'язані з функціонуванням державної служби. З метою забезпечення достатнього рівня заробітної плати елементи компенсаційної системи представлені з використанням коефіцієнтів, що відображають прогнозування середньої зарплати в бюджетному секторі. Залежно від можливостей бюджету та рівня успіху при впровадженні реформи, процес може бути прискорений або призупинений. Якщо виникає така необхідність, парламент може вирішити питання зменшення загальної чисельності державних службовців або її збільшення.

Тому виділення фінансових ресурсів для впровадження реформи державної служби проводиться централізовано. Збільшення компенсаційної системи державним службовцям знаходиться у розпорядженні голови державної служби при обмеженнях кількості працівників та фінансових ресурсів, передбачених Законом „Про бюджет”. Голова державної служби координує використання цих обмежень та фінансових ресурсів, розподіляючи їх між офісами. Генеральні директори офісів мають річні чітко визначені межі кількості „посад” певних категорій державних службовців, які повинні займати державні службовці. Відповідні фінансові ресурси відповідають визначеній чисельності працівників. Переміщення посад до офісів не означає збільшення кількості

працівників, а в термінах Закону „Про бюджет” – це перекласифікація існуючих „ посад” до „ посад державних службовців”. Найбільша сума коштів, визначена для системи компенсації таких „ посад державних службовців”, відповідає фактичній величині такого переміщення.

Набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії у справах цивільної служби. Запроваджено письмовий іспит загального типу у якості головної умови зарахування на цивільну службу. Іспит складено за програмами провідних університетів – Оксфорда і Кембриджа, що дає змогу цим закладам готувати більшу частину кандидатів на керівні пости. Для набору у адміністративний клас приймають заяви від випускників університетів у віці 20–28 років. При наборі чиновників у третю групу формально не потрібно відповідати будь-яким освітнім цензам, але розраховувати на успіх можуть лише ті, хто отримав освіту, яка відповідає програмі іспитів. Це слугує неабияким стимулом для молоді в отриманні освіти, а державі залучити на службу освічених молодих людей. Іспит до адміністративних класів проводиться за «методом II» [10].

Він включає три ступені; письмові доповіді із загальних предметів, тести і інтерн (в управлінні по кінцевому відбору цивільних службовців). Перепідготовку цивільні службовці проходять у коледжі, який працює під загальним керівництвом міністерства у справах цивільної служби і організовує свою роботу, виходячи із загальних задач посилення спеціалізації у діяльності адміністративного управління. У коледжі навчаються службовці міністерств та інші особи які працюють в державному секторі.

Просування по службі здійснюється в трьох основних групах порізного. При міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет по призначенню керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний список всього штату вищих адміністраторів, складений за допомогою ЕВМ, куди входять данні про освіту, професії, стаж і т.п. При

цьому у комітеті існує спеціальна група, яка займається розглядом питань про просування по службі вищих адміністраторів.

Для останніх чиновників існує практика щорічних звітів, які складаються на рівні окремих міністерств. Кожний звіт складається чиновником, стоящим на одну-дві сходинки вище тих, по відношенню до яких звіт проводиться і цей звіт може вплинути на відповідне рішення Ради щодо просування службовців по кар'єрній драбині.

Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу із одного міністерства в інше та із однієї групи в іншу дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професіональним заслугам.

Вся система найму, навчання і просування по службі у Великобританії організована так, щоб створити тип професіонального управлінця, адміністратора широкого профілю (як вже зазначалося, аналогічна концепція домінує і у Франції). Відомий англійський політолог Д. Стіл вважає, що у Великобританії «спеціалісти» мало підходять для адміністративної роботи. Такий висновок він робить із загального підходу до державного управління як процесу узгодженого прийняття рішень між спеціальними інтересами, представленими в експертних оцінках окремих міністерств, і зовнішніми інтересами, вираженими в аргументації груп тиснення. Успішний адміністратор, підкреслює Д. Стіл, має бути нейтральним до конкретної проблеми, не завдяки знанням і досвіду роботи, а знаходити баланс між різними інтересами.

Тому політичне керівництво міністерств завжди особливо цінять подібних професійних управлінців, або дженералістів по британській термінології. Відомо, що лише незначна кількість міністрів є спеціалістами по управлінню у своїй сфері діяльності, їм потрібні консультанти – посадові особи, які можуть трансформувати думку експертів у пропозиції і

проекти, зрозумілі міністру. Другим важливим аргументом на користь дженералістів в апараті державного управління є те, що розширене використання адміністраторів широкого профілю зпрощує задачу загальної координації управління. Окрім того, спеціалісти не здатні аналізувати виникаючі проблеми в широкому контексті загальних задач державного управління. Д. Стіл особливо звертає увагу на те, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, тільки після виконня експертних функцій у конкретних галузях діяльності.

В останнє десятиліття у Великобританії стає все більше прихильників посилення ролі спеціалістів у державному адмініструванні, які орієнтуються на американську модель. Прихильники спеціалізації адміністраторів вважають, що сучасна система державного управління настільки ускладнилася, що дженералісти не справляються із зростаючим об'ємом задач і багато часу експерти витрачають на те, щоб викласти для них проблему, яка виникла, у простій і доступній формі. Другим аргументом фахівців є той, факт що занадто акцентується увага на удосконаленні всієї системи управління в цілому, а це іде в не на користь конкретним напрямкам і цільовим задачам. І в результаті знижується ефективність всієї системи адміністративно-державного управління, коло замикається.

Сьогодні у Великобританії десь 25% державних чиновників – це спеціалісти у різних областях права, економіки, науки і техніки. Значення таких спеціалістів поступово зростає: вони складають приблизно 60% керівників підрозділів держапарату. Наприклад, кількість професіональних економістів безпосередньо в апараті уряду зросло з 1963 по 1980 рр. у 20 рази – з 19 до 400 чоловік. Достатньо часто використовується «інтегральна ієрархія», коли спеціалісти і адміністратори працюють рука об руку під єдиним керівництвом вищих чиновників. Але в цілому дженералісти все ж

переважають: вони складають приблизно 75% від загальної кількості чиновників у країні [10].

Із вищезазначеного можна зробити важливі висновки: по-перше, цінності на які спирається державна служба зарубіжних країн, є обов'язковими; по-друге, регулювання державної служби виходить за межі трудових відносин між державою та її працівниками – воно стосується регулювання владних повноважень держави; по-третє, принципи адміністративного права направляють державних менеджерів у прийнятті рішень і зумовлюють модель поведінки державних службовців. Не слід забувати, що норми прописані у законодавчих актах стосовно критеріїв підбору, відбору, оцінювання, підвищення кваліфікації і як результат проходження по державним щаблям на більш високі посади, дає можливість в свою чергу стимулюватися матеріально. Одночасно ці принципи є віхами, ґрунтуючись на які встановлюються стандарти державної служби та державного управління, на які посилаються держави – члени ЄС та їх державні інституції.

ВИСНОВКИ

Відповідно до поставлених завдань було досліджено ключові аспекти використання зарубіжного досвіду в процесі організаційного реформування системи державного управління в Україні. Результати аналізу дозволили зробити висновки щодо можливостей та обмежень запозичення такого досвіду.

1. Проаналізовано поняття досвіду державно-управлінської діяльності та визначено ключові аспекти, які можуть бути використані в процесі запозичення.

У ході аналізу поняття досвіду державно-управлінської діяльності виявлено ключові аспекти, які є важливими для успішного процесу запозичення. Сприймаючи досвід як цінний ресурс, визначено, що ефективне використання його потенціалу залежить від ясного визначення та ретельного аналізу важливих компонентів.

Визначено, що ключові аспекти державно-управлінського досвіду включають у себе накопичений капітал знань, успішно впроваджені стратегії та ефективні методи управління. Ці аспекти становлять основу для процесу запозичення, який, у свою чергу, є важливим етапом організаційного реформування системи державного управління.

Правильне розуміння та ідентифікація ключових аспектів досвіду є вирішальними для створення стратегій, спрямованих на вдосконалення управлінської ефективності. Цей аналіз відкриває можливості для активного використання досвіду державно-управлінської діяльності в процесі організаційного реформування, сприяючи підвищенню якості та ефективності державного управління в Україні.

2. Визначено теоретичні та методологічні підходи до аналізу зарубіжного досвіду державного управління як об'єкта виокремлення, дослідження та запозичення.

У ході аналізу теоретичних та методологічних підходів до аналізу зарубіжного досвіду державного управління виявлено ключові аспекти, які варто враховувати при дослідженні та запозиченні цього досвіду для подальшого організаційного реформування системи державного управління в Україні. Зокрема, акцент був зроблений на аналізі структури державного управління та взаємодії різних рівнів влади, впровадженні ефективних організаційних моделей, а також вивченні механізмів мотивації державних службовців.

Отримані висновки не лише підкреслюють значущість зарубіжного досвіду в контексті організаційного реформування, але і вказують на перспективи використання цих підходів у конкретних аспектах державного управління в Україні. Враховуючи теоретичні та методологічні основи, наша подальша робота буде спрямована на детальне розглядання конкретних моделей та інструментів, які визначають успішний досвід і можуть бути ефективно впроваджені у внутрішню систему державного управління України.

3. Розглянуто можливості ефективного впровадження зарубіжних практик у систему державного управління України.

Аналіз можливостей ефективного впровадження зарубіжних практик у систему державного управління України виявило важливий потенціал для покращення функціонування та розвитку державних інститутів. Дослідження дозволило визначити конкретні аспекти та підходи, які можуть бути корисними при адаптації зарубіжних практик до українського контексту.

Підтверджено, що ефективне впровадження зарубіжних практик передбачає врахування культурних, інституційних та соціальних відмінностей між країнами. При цьому важливо створити механізми адаптації та врахування конкретних особливостей українського контексту в процесі впровадження зарубіжних практик.

Також визначено, що успішне впровадження зарубіжних практик потребує активної співпраці між державними органами, громадськістю та міжнародними партнерами. Такий підхід сприятиме створенню ефективної системи державного управління, адаптованої до сучасних викликів та найкращих світових стандартів.

4. Виявлено обмеження впровадження зарубіжного досвіду в умовах української дійсності.

У ході аналізу, присвяченого визначенню обмежень при впровадженні зарубіжного досвіду в умовах української дійсності, було розглянуто різноманітні чинники, які впливають на цей процес. Аналіз показав, що необхідно ретельно враховувати специфіку українського соціокультурного та інституційного середовища для успішного та ефективного впровадження зарубіжного досвіду.

Одним із важливих обмежень є потреба в адаптації іноземних методологій та стратегій до національних реалій. Національні особливості, юридична база, традиції та інші аспекти вимагають уважного врахування та врахування при адаптації зарубіжного досвіду.

Також важливим обмеженням є відсутність необхідної інфраструктури та кадрового потенціалу для повноцінного впровадження зарубіжного досвіду. Для подолання цього обмеження слід активно розвивати систему підготовки та підтримки фахівців, а також інфраструктуру, що забезпечить належний рівень реалізації передового досвіду.

Отже, успішне подолання обмежень при впровадженні зарубіжного досвіду в українській дійсності вимагатиме комплексного підходу, активної співпраці різних стейкхолдерів та належного врахування контексту країни для досягнення позитивних та стійких результатів.

5. Вироблено практичні рекомендації щодо оптимального використання зарубіжного досвіду для підвищення ефективності системи державного управління в Україні.

В результаті аналізу та дослідження було розглянуто різні аспекти та можливості використання зарубіжного досвіду для підвищення ефективності системи державного управління в Україні. Запропоновані рекомендації мають на меті створити оптимальний шлях для імплементації передового досвіду та врахування національних особливостей:

Відповідність механізмів ринкової економіки та демократичних принципів: Перегляд діяльності органів державної влади повинен базуватися на відповідності її механізмів ринкової економіки та принципам демократичної політичної системи. Важливо створити сприятливе середовище для становлення громадського суспільства.

– Принцип субсидіарності: Структура державного управління має ґрунтуватися на принципі субсидіарності, де центральні органи виконавчої влади виступають допоміжними, а функції прийняття стратегічних рішень консолідуються Кабінетом Міністрів та міністерствами.

– Реформа державної служби: Реформування державної служби має відбуватися відповідно до адміністративно-правових норм, враховуючи критерії та стандарти якості послуг для громадян.

– Моніторинг та оцінка результатів: Запровадження систем моніторингу результатів для відповідності стратегічним цілям та оперативного реагування на виявлені проблеми.

– Громадська участь та прозорість: Активне залучення громадськості та підвищення рівня прозорості як важливих чинників успішного впровадження іноземного досвіду.

– Реструктуризація центральних органів влади: Центральні органи виконавчої влади повинні бути реструктуризовані для зосередження уваги на стратегічному розвитку.

– Повноваження та делегація функцій: Перегляд функцій центральних органів виконавчої влади та їх делегація на регіональний та місцевий рівні або передача приватному сектору.

– Система прийняття на державну службу: Удосконалення системи прийняття на державну службу та механізмів просування по службі для підвищення кваліфікації, вмінь та завдань персоналу.

– Оптимізація структури та управління людськими ресурсами: Зміна структури управління, планування та використання людських ресурсів у системі державної служби для покращення якості функціонування державної служби.

– Навчання та підвищення кваліфікації: Удосконалення систем навчання та підвищення кваліфікації державних службовців для забезпечення їхньої високої кваліфікації та актуальності знань.

– Політична нейтральність та захист професійного статусу: Гарантування політичної нейтральності державних службовців та захист їхнього професійного статусу.

Враховуючи ці аспекти, можливо визначити конкретні рекомендації щодо оптимального використання зарубіжного досвіду в контексті української системи державного управління. Такий підхід сприятиме покращенню ефективності та ефективної реалізації стратегічних цілей у сфері державного управління в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В.Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні //Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.- Вип. 2.- Х: Право, 2002.- С.3-16
2. Адміністративна реформа досвід Польщі для України/ Під ред Л.Токар,- К.: 2000 – 51 с.
3. Ардан Філіп. Франція: державна система.- К.: Юрид. літ., 1994.- 176 с.
4. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління //Вісник УАДУ.- 2001.- N 3.- С.9-127
5. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч.посіб. – К.: Міленум, 2003. – С. 194.
6. Бакуменко В.Д. Європейські орієнтири адміністративної реформи в Україні : Монографія – К.: Вид-во НАДУ,2005.С.79.
7. Біла С. Державне управління процесами структурного інтегрування України у світовий економічний простір //Зб.наук.пр. УАДУ/За заг.ред.В.І.Лугового, - К.: Вид-во УАДУ,2001. – Вип.1. – С. 80-95.
8. Валевський О. Адміністративна реформа: міф чи реальність? //Контекст.- 2002.- N1.- С.44-49
9. Валевський О. Конончук С. Інститут державних секретарів в Україні: від задуму до реалізації: Аналіт. доп.- К.: УНЦПД,2003 - 108 с.
10. Василенко І. А. Державне управління в країнах Заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина: Навчальний посібник. Вид. 2-е, доопрацьоване.— К.: Видавництво «Логос», 2001. - 200 с.
11. Васильєва Т.А. Реформа державних інституцій в Італії //Держава і право.- 1993.- N 3.- С. 133 -140

12. Вебер М. Політика як прозначення і професія //вибране. К.: Прогрес, 1990. С. 665-667.
13. Вильсон В. Держава. Минуле і теперішнє конституційних установ. К. : 1905. с. 508.
14. Гадушек Г.//J.Hungary: overview,World Bank, 2002// <http://www1woldbank.org/publicsector/civlservice/rsHungary.pdf>.
15. Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу.- К.: Українські пропілеї, 2001.- 320 с.
16. Георгіца А.З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн.- Чернівці: Рута, 1994.- 138 с.
17. Головач А. Угорщина. Специфіка органів місцевого самоврядування// Віче. – 2003. - №12. – С. 62-66.
18. Гонціаж Я., Гнидюк Н. Реформа системи державного управління: можливості й загроза для розвитку громадянського суспільства //Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-пр. конф. за міжн. участю, Київ, 30 тр. 2001 р. В 3-х тт. Т. 1.- С.14-21
19. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? - К.: Міленіум, 2002.- 136 с.
20. Державна служба основних каріталістичних країн. К.: Наука, 1977.- 292 с.
21. Державна служба в Німеччині // 12-й Міжнародний конгрес. К.: 1993. С.35.
22. Гурне Б. Державне управління.- К.: Основи, 1993.- 165 с.
23. Давід Р., Жоффре-Спінозі К. Основні правові системи сучасності.- К.: Міжнародні відносини, 1998.- 400 с.
24. Дайсі А.В. Основи державного права Англії. Вступ в вивчення конституції. Вид.2-е. - К., 1907.- 671 с.

25. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. /Кол. авт. За заг. ред. Н.Р.Нижник.- К.: Вид-во УАДУ, 2002.- 164 с.
26. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. Посібник /За заг. Ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка. – Львів: Видавництво Національного університету „Львівська політехніка”, 2002.- С.352.
27. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні/За заг. ред. Н.Р.Нижник, О.Д.Крупчана. - К.: Вид. дім "Ін-Юре", 2002. - 95 с.
28. Державне управління, проблеми адміністративно-правової теорії і практики /За заг. ред. В.Б.Авер'янова.- К.: Факт, 2003.- 384 с.
29. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування /За заг.ред. В.Б.Авер'янова та інш.- К.: Вид-во УАДУ,1999. – 51 с.
30. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: Монографія.- К.: Ін-т держ. і права ім.В.М.Корецького НАН України, 2001.- 656 с.
31. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю , том 1/2002 К.: УАДУ, 2002, стр.96-98
32. Драго Р. Адміністративна наука.- К.: Прогресс, 1982.192 с.
33. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. /За заг.ред. Н.Р.Нижник.- К.: Ін юре, 1999.- 244 с.
34. Європейська хартія місцевого самоврядування ратифікована Верховною Радою України від 15 липня.1996 р. – К., 1996.
35. Європейські принципи державного управління. К.: 2000 - видавництво УАДУ . – 51 с.

36. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія/За заг.ред.В.Д.Бакуменка, В.М.Князева. – К.:Вид-во НАДУ,2005.-172 с.
37. Закон України про державну службу //Відом.Верховної Ради України. – 1994.-№52.
38. Кампо В Європейська модель. Дострибнути чи дозріти//Віче.-2003.-№2.-С. 40-43.
39. Касаткіна Н.М. Основні тенденції розвитку законодавства про державну службу зв кордоном //Державна служба за кордоном: Зб. ог. законодавства.- К., 1996.- С. 3-22
40. Коваленко А.А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: Автореф. дис. д-ра політ. наук: 23.00.02 / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. - К., 2003. - 36с.
41. Кононенко Н.В. Інститут президентства в Україні та Франції: порівняльний аналіз //Наукові записки: Зб. /сер. "Політологія і етнологія".- Вип. 1.- К.: ІНВіП, 1997.- С. 30-38
42. Кравчук Л.М. Держава і влада: досвід адміністративної реформи.- К.: ІВЦ "Інтелект", 2001.
43. Лазаревичуте Е. Політико-адміністративні відношення: Зміни в посткомуністичних країнах//Державне управління в перехідних економіках .- 2001.- Червень.- С. 20-28
44. Лафітський В.І. Державна служба в США // Державна служба за кордоном: Зб. ог. законодавства. - К., 1996.- С. 89-112
45. Міллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС.-К.: Основи 1996.-420с.
46. Нижник Н.Р. Державно-управлінські відносини в демократичних спільнотах. – К., 1995.-206 с.
47. Новий словник української мови. У 3-х томах 42000 слів. 2-ге, виправлене. К.:-в-во “Алоніт”.-2001

48. Ноздрачев А.Ф. Німецьке законодавство про державну службу // Державна служба за кордоном: Зб. ог. законодавства.- К., 1996.- С. 129-150
49. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у Центральній та Східній Європі //Вісник УАДУ.- 2000.- N 1.- С.265-271
50. ON POLAND'S PROGRESS TOWARDS ACCESSION, REGULAR REPORT FROM THE EU COMMISSION, 2000.
51. Павленко Р. Парламент і уряд. Як оптимізувати механізм відносин //Віче.- 2002.- N 4.- С. 7-13
52. Пилипенко А.Н. Державна служба Франції // Державна служба за кордоном: Зб. ог. законодавства..- К., 1996.- С. 113-128
53. Плахотнюк Н. Реформування центральних органів виконавчої влади як складова адміністративної реформи в Україні //Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-пр. конф. за міжн. участю, Київ, 30 тр. 2001 р. В 3-х тт. Т. 1. -С.175-179
54. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2003 р. №1096. //Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності: Офіц. Вісн.України. – 2003. - №30.
55. Пронкін С.В., Петруніна О.Е. Державна служба за кордоном. Навчальний посібник.- К.: АспектПресс, 2001.- 416 с.
56. Пухтинський М. Гарантії місцевого самоврядування, як засоби, форми його державної політики//Відкрите засідання секції малих та середніх міст Асоціації міст України та громад: Тренінг-семінар „Сучасний стан місцевого економічного розвитку: проблеми та шляхи їх подолання: Досвід територіальних громад України”, м.Іллічівськ, 30 черв.- 2 лип.2004 р.: Зб. Матеріалів /За ред В.В.Кравченка та М.В.Пітцика.-К.: Аттіка, 2004. – С. 29-134.)

57. Пухтинський М.О. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні –К.:Крамар. 2003.- 396 с.

58. Регульська Й., Регульські Є. Реформа місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: успіхи та невдачі //Аспекти самоврядування. 1999.- № 3 (5). –С. 2-12.

59. Саханенко С.Проблеми подолання дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні//Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону: Матеріали щоріч.загальноінститут.наук.-практ.конф.24 квітня 2003 р.-О.:ОРІДУ УДАУ, 2003.-С48-57.)

60. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі /Кол. авт.; За заг. ред. Я.Гонцяжа.- К.: Міленіум, Вид-во УАДУ, 2001.184 с.

61. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Автореф.дис. канд..юрид.наук. – Х., 1998. – С. 16.

62. Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345/2001// Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Офіц. Вісн.України. – 2001. - №22.

63. Указ Президента України від 14 лип.2001 р. №529/2001. Про Примірне положення про державного секретаря міністерства: Указ Указ втратив чинність на підставі Указу Президента України від 5 берез. 2004 р. №280/2004// Офіц. Вісн.України. – 2001.- №29.

64. Указ Президена України від 26 трав.2003 р.№434/2003.Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: //Офіц.вісн.України.2003.-№22.

65. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія. Управління Бюрократія: В контексті модернізації українського суспільства: Монографія.- К.: Ін-т держ. і права ім.В.М.Корецького НАН України, 2001.- 248 с.

66. Шаповал В.М., Борденюк В.І. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. – К., 2000. – с.34.
67. Шатіло В.А. Інститут президента в системі державної влади України. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с.
68. <http://lgi.osi.hu/publications>. Gbor Pteri Mastering Decentralization and Public Administration Refoms in Central and Eastern Europe. – S.I.,2002.
69. [http:// zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi).

Ім'я користувача: **Національної економіки та публічного управління О...** ID перевірки: **1015967832**
Дата перевірки: **04.12.2023 15:17:16 EET** Тип перевірки: **Doc vs Internet + Library**
Дата звіту: **04.12.2023 15:36:14 EET** ID користувача: **100005719**

Назва документа: **Шмулько Л.В._магістр_2023**

Кількість сторінок: **88** Кількість слів: **20226** Кількість символів: **159554** Розмір файлу: **473.50 KB** ID файлу: **1015646582**

22.2% Схожість

Найбільша схожість: **3.8%** з Інтернет-джерелом (<https://ronl.org/referaty/gosudarstvo-pravo/268183>)

20.9% Джерела з Інтернету	646	Сторінка 90
9.78% Джерела з Бібліотеки	172	Сторінка 99

0% Цитат

Вилучення цитат вимкнено

Вилучення списку бібліографічних посилань вимкнено

0% Вилучень

Немає вилучених джерел

Модифікації

Виявлено модифікації тексту. Детальна інформація доступна в онлайн-звіті.

Замінені символи | 2



Національний технічний університет України
КПІ ім. Ігоря Сікорського
Інститут спеціального зв'язку та захисту інформації



Вроцлавський Університет
Факультет права, управління та економіки
Інститут адміністративних наук



Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана
Факультет економіки та управління

**II Міжнародна
науково-практична конференція**

**КІБЕРБЕЗПЕКА
ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ
ТА ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ СТАНІВ**

**ТОМ 2
ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАДИ В УМОВАХ КРИЗИ**

збірник тез
(Київ – Вроцлав. Травень 2023)

Електронне видання

«ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ»

Київ – Вроцлав. 2023

УДК 621:351/354

Рекомендовано до друку Вченою радою ІСЗЗІ КПІ ім. Ігоря Сікорського
(протокол № 12 від 23.05.2023)

Тези публікуються в авторській редакції.
Організаційний комітет залишає за собою право не поділяти думку авторів.

Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Кібербезпека державних інституцій та подолання кризових станів» в 2 т. Том 2. Особливості діяльності органів державної влади в умовах кризи зб. тез наук. доп. (Київ – Вроцлав. Травень 2023). [Електронне видання]. – Київ : «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2023. Т.2. 148 с.

Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Кібербезпека державних інституцій та подолання кризових станів» присвячена 125-річчю Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського», видані 2-х томах. На конференції обговорено актуальні проблеми та узагальнено отримані наукові результати у сферах інформаційної та кібербезпеки, кіберзахисту, інформаційних і інформаційно-комунікаційних технологій а також питання діяльності органів державної влади в умовах кризи. В матеріалах опубліковано тези доповідей, що є фундаментом для подальшого розвитку освітньої, наукової та професійної діяльності учасників конференції в справі наближення Перемоги України.

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Олександр ПУЧКОВ	к.філос.н., професор
Сергій КОНЮШОК	к.т.н., доцент
Вадим РОМАНЕНКО	к.т.н., доцент
Дмитро МОГИЛЕВИЧ	д.т.н., професор
Олена УВАРКІНА	д.філос.н., професор
Ігор СУБАЧ	д.т.н., доцент
Сергій ІВАНЧЕНКО	д.т.н., професор
Ярослав ЗІНЧЕНКО	к.т.н., с.н.с.

УДК 621:351/354

© «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2023

Леся ШМУЛЬКО
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана

ІНСТРУМЕНТИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Глибоке вивчення, аналіз та детальне викладення основних досягнень адміністративно-державницького управління у зарубіжних країнах дає нам можливість побачити яким чином різноманітні школи державного адміністрування намагалися вирішити питання які виникають у процесі функціонування будь-якої держави, а саме раціоналізація управлінської праці та внутрішньої структури державних органів, вирішення конфліктів між центральною і місцевою адміністраціями з приводу розподілу бюджетних коштів та збору податків і т.д. На наш погляд, сьогодні можливо виділити два вирішальні фактори, які впливають на динаміку державного адміністрування у всіх розвинутих державах: науково-технічний розвиток і політичний процес без яких адміністративна реформа не можлива.

Політичні характеристики адміністративної системи в Україні, а саме незбалансований поділ влади між різними гілками влади, неузгодженість позицій, обмеження реальних повноважень Кабінету Міністрів негативно впливають на формування ефективного механізму управління.

У країнах Центральної та Східної Європи реформатори досягли значного прогресу в подоланні зрозумілих, але все ще шкідливих антидержавних настроїв, наголошуючи на позитивному внеску модернізованого державного сектора у функціонування ринкової економіки. У такому контексті визнається потреба в інтегрованому підході до реформи. Це означає, що завдання, організаційні структури, адміністративні процедури та кадрові питання не можна розглядати поодиночі. Це також означає, що беруться до уваги горизонтальні й вертикальні зв'язки і взаємозалежності між різними щаблями державної влади. Тому необхідно бути обережним у прийнятті рішень стосовно проведення специфічних інституційних, процедурних чи кадрових перетворень або навіть більш гнучко підходити до державного менеджменту.

Розвиток професійної та ефективної державної служби залежить від низки чинників у межах загальної стратегії реформ, включаючи основні правові рамки, широку політичну підтримку та всеохоплюючу систему управління людськими ресурсами. Щоб задовольнити необхідні зміни, державні службовці повинні набути додаткових кваліфікаційних навичок. Тому надто важливими є системи підготовки державних службовців, пристосовані до цих нових потреб.

Інституціями Європейського Союзу визначені ключові цінності, на яких має базуватися підготовка керівників у галузі державного управління: надійність, прозорість, мобільність, дієвість та ефективність. Вони мають бути впроваджені не лише в систему підготовки вищих посадових осіб, а й у державні інституції всіх рівнів. Підвищити професіоналізм державних службовців можна через запровадження високих стандартів відбору, просування по службі, навчання, оцінювання та мотивації.

Заробітній платі як основній формі доходу найманих працівників належить провідна роль у матеріальній мотивації, під якою слід розуміти прагнення достатку, певного рівня добробуту. Для державного службовця це завжди найголовніше. Але деяких службовців повністю задовольняє розумна заробітна плата і пільги, однак є й інші стимули, що набагато відчутніше позначаються на діяльності державного службовця, а саме:

- професійні стимули насамперед незалежність (можливість сумісної роботи з професіоналами високого класу; свобода прийняття рішень, що стосуються особистої діяльності; робоче середовище, що стимулює інтелектуальну діяльність; робота над перспективними, а не над стандартними завданнями, рішення яких уже є відомими; можливість впливу на державне законодавство);
- трудові, пов'язані з характером роботи і досягнення особистих цілей, що відповідають особистим цінностям (творча атмосфера; гнучкий робочий графік; стабільність довгострокових проєктів; можливість робити, що задовольняє істотні людські потреби; різноманітність діяльності, що створює нові можливості; робота, що задовольняє патріотичні ідеали; робота, що задовольняє альтруїстичні ідеали);
- карерні, престиж і соціальний стан, що викликають повагу чи заздрість (робота у провідних організаціях; різноманітність можливостей для особистого зростання і розвитку; можливість зробити особистий внесок у загальну справу; можливість просування по службі; можливість працювати над важливими проєктами; можливість самовираження; можливість впливати на майбутнє організації);
- фінансові і економічні (пергляд заробітної плати; компенсації за невикористану відпустку; грошові премії).

КУЦОПАЛ Дмитро ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ	100
МАКОВЕЦЬКА Лілія РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТІДІЇ ВІЛ-ІНФЕКЦІЇ/СНІДУ В СЕРЕДОВИЩІ СПОЖИВАЧІВ ІН'ЄКЦІЙНИХ НАРКОТИКІВ	102
СТЕЦЬ Іван ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КРАЇНАХ ЄС	104
ШМАРОВОЗ Олег РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ	105
ТОДОРЮК Неля РОЗВИТОК ЦИФРОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	107
ТОДОРЮК Олександр ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З КІБЕРЗАХИСТУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	109
КОСЕНКО Михайло НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЦИФРОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ В МЕДИЧНІЙ ГАЛУЗІ	111
ШМУЛЬКО Леся ІНСТРУМЕНТИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	115
ЩЕРБАКОВ Андрій ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	117
ДУДНІЧЕНКО Артур ВИКОРИСТАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	119
МОРОЗ Олена РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЦИФРОВОГО РОЗВИТКУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	121

н а у к о в е в и д а н н я

збірник тез
II Міжнародної науково-практичної конференції

**КІБЕРБЕЗПЕКА
ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ
ТА ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ СТАНІВ**

СЕКЦІЯ 5

**ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
В УМОВАХ КРИЗИ**

Київ – Вроцлав. Травень 2023

Електронне видання

Авторська редакція

Упорядник
ГО «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ»
digital.gov.office@gmail.com