

**Національна академія державного управління
при Президентові України**

*Управління організації фундаментальних
та прикладних досліджень*

**Європейський досвід державного
управління**

Курс лекцій

Кафедра європейської інтеграції

Київ
Видавництво НАДУ
2007

УДК 341.11
Є 13

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України.
Протокол № 134/5-13 від 24 травня 2007 р.*

Укладачі:

О.Ю.Оржель, кандидат філологічних наук, доцент;
О.М.Палій, кандидат економічних наук, доцент;
І.В.Кравчук, кандидат наук з державного управління, доцент;
Ю.Д.Полянський, магістр державного управління;
С.М.Гладкова, магістр державного управління;
С.В.Соколик;
П.І.Крайник;
Т.О.Гусаченко.

Рецензенти:

І.А.Грицяк, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри міжнародного та європейського права Київського національного економічного університету;

О.Ю.Полтораков, кандидат політичних наук, головний консультант відділу глобальної безпеки і європейської інтеграції Національного інституту проблем міжнародної безпеки Ради національної безпеки та оборони України.

Є 13 **Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.:**
О.Ю.Оржель, О.М.Палій, Ю.Д.Полянський, С.М.Гладкова, С.В.Соколик,
П.І.Крайник, Т.О.Гусаченко; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна,
А.О.Чемериса, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. - К.: Вид-во
НАДУ, 2007. - 76 с.

У матеріалах висвітлено світовий та європейський досвід модернізації державного управління, роль регіональних та місцевих органів управління країн ЄС, запропоновано рекомендації щодо практичного впровадження системи управління якістю для європейської інтеграції України.

Курс лекцій підготовлено за результатами науково-дослідної роботи “Інституційний розвиток і формування адміністративної спроможності для європейської інтеграції України”.

ВСТУП

Європейська інтеграція є складним і комплексним процесом, що зачіпає майже всі сфери суспільного життя та галузі національної економіки. Для України європейська інтеграція передусім пов'язана із внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, впровадженням у життя європейських цінностей, реформуванням інституцій, переходом до європейських стандартів, норм і процедур.

Європейський Союз завжди приділяв увагу інституційному розвитку, доказами чого є, наприклад, створення у 1981 р. Європейського інституту державного управління (EIPA); підтримка ініціативи щодо створення Європейської мережі державного управління (EPAN) - неформального об'єднання державних службовців усіх країн-членів ЄС, започаткованого з метою надати можливість професіоналам з державного управління обмінятися досвідом і знаннями; заснування та утримання, починаючи з 2003 р., веб-сайту EUPAN¹ для активізації співробітництва мережі EPAN та налагодження її внутрішніх і зовнішніх комунікацій.

Підтвердженням уваги до питань інституційного розвитку та вдосконалення систем державного управління в ЄС є інституалізація зустрічей міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб. Такі зустрічі були започатковані в 1988 р., вони стали відповіддю на нові виклики, з якими стикаються системи державного управління країн-членів ЄС. Вважається, що такі зустрічі мають проходити 1 раз на два роки, проте інтервал між зустріччю у Маастрихті у 1991 р. і зустріччю у Нансі у 1995 р. становив 4 роки; пізніше, зустрічі міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб відбулися у 2000, 2001, 2002 рр. і дві зустрічі пройшли в червні та грудні 2003 р.

Інституції є важливими для ефективного та демократичного управління, що має забезпечити втілення європейських цінностей; інституційна спроможність держави є вирішальним чинником її конкурентоспроможності²; Світовий банк розглядає розвиненість інституцій як підґрунтя для будь-якого розвитку. Від інституційної спроможності кожної окремої держави ЄС залежить доля директив, прийнятих у Брюсселі: держави-члени, що через слабкість інституцій, відсутність нагляду та належного контролю, не можуть забезпечити виконання рішень, гальмують євроінтеграційні процеси, уповільнюють розвиток інших держав-членів та стримують розвиток ЄС у цілому.

Тому у міру розширення сфер євроінтеграційного співробітництва та поглиблення євроінтеграційних процесів відбувалося нарощування співпраці в галузі державного управління: йшов обмін досвідом, пошук нових механізмів та інструментів державного управління, узагальнювалася управлінська практика, поступово формувалися стандарти державного управління та державної служби.

Питанням інституційного розвитку наприкінці 1990-х - початку 2000-х рр. приділялась особлива увага, що пояснюється підготовкою до розширення 2004 р. Органам ЄС, усім державам-членам було необхідно навчитися працювати в нових умовах розширеного ЄС, не втрачаючи інтенсивності співробітництва.

¹ Веб-сайт EUPAN // <http://www.eupan.org>

² Jeffrey Sachs, Clifford Zinnes, Yair Eilat. Benchmarking Competitiveness in Transition Economies // Economics in transition. - 2001. - Vol. 9 (2).

Крім того, виявилось, що держави-кандидати з країн Центральної Європи були настільки відмінними від держав-членів ЄС, що підготовка перших до членства в ЄС потребувала спеціальних заходів і програм. Вперше в історії існування Європейського Союзу для країн, що прагнуть приєднатися до ЄС, були сформульовані критерії членства, відомі під назвою копенгагенських та мадрридських критеріїв, що передбачали, серед іншого, створення та розвиток інституцій, необхідних для існування дієвої демократії та нарощування їх адміністративної спроможності.

Реформування системи державного управління стало складовою підготовки до європейської інтеграції. Це доводить досвід країн Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС під час останнього розширення. Їх підготовка до вступу до ЄС супроводжувалась особливою увагою до питань інституційного розвитку та адміністративної спроможності, про що, наприклад, свідчить запровадження Програми SIGMA³ та кількість публікацій, підготовлених в її рамках. План дій з підготовки держав-кандидатів до членства в ЄС обов'язково містив План з реформування системи державного управління та її інституційного розвитку.

Таким чином, на сьогодні Європейським Союзом накопичено великий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, хоча сфера державного управління не підпадає під регулювання *acquis communautaire*. Надбання у сфері організації державного управління та державної служби переважно має вигляд “м'яких” стандартів - Білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що з'являлися напередодні розширення. Серед найважливіших напрацювань: визначення європейських принципів державного управління та принципів європейського адміністративного права; введення та визначення поняття “європейський адміністративний простір”. Загальноновизнаним в Європейському Союзі стає поняття європейського врядування (*European governance*) - багаторівневе управління в багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів. Вводиться в обіг термін “європеїзація”, який по відношенню до державного управління означає запозичення досвіду та запровадження кращої управлінської практики органів ЄС або інших держав-членів у національних системах державного управління, адаптацію або пристосування національних процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС.

Це надбання має бути використано та впроваджено країною, що має наміри інтегруватися до Європейського Союзу, незалежно від того, чи йдеться про повне членство в ЄС, чи про посилене / поглиблене співробітництво - адже європеїзація є обов'язковою для держави, що обрала шлях європейської інтеграції. Відповідно, для України європеїзація її системи державного управління, підготовка до входження у Європейський адміністративний простір теж мають стати обов'язковими.

Європеїзації має передувати вивчення та узагальнення досвіду ЄС щодо інституційного розвитку та формування адміністративної спроможності, що передбачено даним дослідженням.

³ www.sigmaweb.org

Адміністративні реформи, що пройшли у кожній країні Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до членства в ЄС, були спрямовані на удосконалення трьох ключових взаємозалежних компонентів системи державного управління:

1) інституцій;

2) правил і процедур, що регулюють їх внутрішню роботу, та процесів і механізмів координації їхньої співпраці;

3) кадрового забезпечення (підготовку державних службовців із належним рівнем кваліфікації, підвищення їх адміністративної спроможності).

Процедури і процеси не існують окремо від інституцій, а дієздатність і ефективність системи державного управління в цілому залежить від кадрового забезпечення - виконавців правил і процедур, координаторів процесів, їхнього потенціалу до підвищення кваліфікації, нарощування адміністративної спроможності. Щоб бути успішним, реформування системи державного управління має охоплювати всі три компоненти.

У даному курсі лекцій детально висвітлюються ті питання інституційного розвитку та нарощування адміністративної спроможності, що стали об'єктом вивчення науково-дослідним колективом теми "Інституційний розвиток та формування адміністративної спроможності для європейської інтеграції України":

- сучасні тенденції та напрями модернізації державного управління та державної служби;
- забезпечення ефективності державного управління та стандартів якості на державній службі;
- рівень та типи компетенцій, необхідні для успіху та поступу європейської інтеграції;
- публічні комунікації та відносини між органами влади, державними службовцями та громадянами;
- поглиблення прозорості і відкритості в ЄС, активізація співробітництва між інституціями ЄС та регіональними й місцевими органами влади та громадянським суспільством.

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ВЛАДИ: СВІТОВИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У Висновках, представлених Європейською Комісією 15 липня 1997 р., чітко визначено, що інституційна й адміністративна спроможність країн-кандидатів на членство в ЄС, поряд з політичними та економічними критеріями, є одним з головних параметрів, який визначає, чи готова країна забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції та майбутнього членства в ЄС. У зв'язку з цим Європейська Комісія зауважує, що інституційний розвиток повинен стати одним із головних пріоритетів для країн-кандидатів, якщо вони прагнуть бути успішними на шляху входження в ЄС.

Інституційний розвиток передбачає проведення в країні адміністративної реформи, складовою якої є заходи щодо підвищення ефективності роботи держапарату та його окремих структур.

***Ефективний держапарат** означає, що кожне міністерство, відомство або установа використовує свою владу і ресурси для досягнення мети й стандартів найбільш економічним шляхом.*

До викликів ХХІ ст., перед якими опинилася й українська система державного управління, відносять:

- § підвищення ролі альтернативних способів виробництва та надання адміністративних послуг, які відрізняються від традиційних методів управлінської, владно-бюрократичної діяльності;
- § посилення управлінської ролі недержавних організацій і установ, що потребує створення тісних інституційних взаємозв'язків державних і недержавних органів та забезпечення їх функціональної ефективності;
- § підвищення ролі низових рівнів управління, що передбачає необхідність їх адекватної професійності та відповідальності;
- § необхідність ефективної координації та підвищення прозорості процесів надання громадянам адміністративних послуг та усунення стримуючих адміністративних бар'єрів.

У нинішніх умовах український держапарат явно не справляється з покладеними на нього обов'язками, часто не здатний діяти в новому економічному і політичному середовищі, виконувати свої функції ефективно й результативно.

Можна виділити дві основні проблеми, що призвели до такої ситуації:

- § слабкість більшості інститутів державної влади й управління;
- § невисокий рівень підготовки державних службовців до цих процесів.

Основними причинами ситуації, що склалася, є:

- § повільна адаптація до швидкозмінного зовнішнього середовища і потреб суспільства;
- § неефективний механізм ухвалення рішень;
- § дефіцит професійних державних менеджерів;

§ низький рівень інтеграції, контролю і координації як усередині державного апарату, так і відносно зовнішніх інститутів, що спричиняє нерациональні витрати і слабку реалізацію державної політики в багатьох сферах.

Одним із шляхів вирішення зазначених проблем, на думку авторів дослідження, є розроблення *Стратегії модернізації державного апарату*, яка дасть змогу удосконалити його основні параметри і результати діяльності до рівня більшості розвинених країн.

Існують два основні підходи щодо удосконалення державного апарату. Межа між ними багато в чому умовна і часто вони доповнюють один одного.

Перший (що практично реалізовується зараз в Україні) - йти по шляху поступового усунення наявних недоліків, вирішувати тактичні завдання в окремих сферах, удосконалюючи функції і методи роботи. Його можна умовно назвати "тактичний підхід".

Другий ("стратегічний") - розробити *стратегію* розвитку державного апарату, орієнтуючись на *майбутні потреби* суспільства, вирішуючи *довгострокові завдання* і добиваючись виконання *стратегічних цілей*. У цьому випадку необхідним є здійснення аналізу сучасних тенденцій розвитку держави і суспільства, узагальнення світової практики з метою визначення основних параметрів державного апарату ХХІ ст.

У світі не існує ідеальної моделі державного апарату, яка цілком задовольняла б і влаштовувала суспільство та конкретних громадян. Більше того, теорія бюрократії визначила цілу низку закономірних недоліків і проблем функціонування традиційного державного апарату, яких неможливо повністю уникнути й запобігти.

Наприкінці ХХ ст. багато країн світу з різним політичним й економічним устроєм стикнулися з необхідністю перегляду й переоцінки ефективності й реформування систем державного управління. Як правило, усі ці країни ставили перед собою два подібних завдання - зменшення витрат на утримання державного апарату та підвищення ефективності й якості результатів його діяльності.

Серед актуальних завдань сьогодення - підвищення вимог до рівня професійності адміністративного менеджменту, економічної обґрунтованості, соціальної чутливості адміністративних втручань у суспільне життя та господарські процеси.

Незаперечним є той факт, що головним бар'єром соціально-економічного розвитку України є, насамперед, стара економічна ідеологія реформ та застарілий, бюрократичний тип державного управління. Теперішня модель влади й управління в Україні базується на безвідповідальності й безконтрольності. Наша головна проблема - не у відсутності ресурсів, а в нестачі прозорого, відповідального і професійного державного менеджменту їх використання.

Ми маємо усвідомити, що суспільний розвиток в ХХІ ст. залежить від відповіді на головне запитання - як ефективно управляти суспільними процесами і ресурсами?

На сьогодні більшість країн світу переживають глибокі структурні зміни. Дедалі більша відкритість світової економіки посилює конкуренцію на міжнародному ринку та висвітлює взаємозалежність державного та приватного секторів. Громадський попит стає все більш різноманітним та вибагливим, а здатність урядів розв'язувати складні суспільні проблеми піддається сумнівам. Для політичного середовища характерні значна нестабільність, непевність та дедалі вища динаміка змін. У цьому контексті традиційні урядові структури та методи управління стають дедалі менш ефективними. Щоб підвищити саму здатність урядів та органів влади

ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, необхідні радикальні зміни.

Основоположники державного менеджменту Девід Осборн і Тед Геблер зазначали: *“Найбільш підприємливі уряди підтримують конкуренцію між провайдерами послуг. Вони дають владу громадянам, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді. Вони вимірюють ефективність своєї роботи не витраченими зусиллями, а досягнутими результатами. Вони керуються своїми цілями - своїм завданням, а не своїми власними правилами та нормативними актами. Вони вважають своїх клієнтів замовниками та пропонують їм вибір - між школами, між освітніми програмами, між варіантами житла. Вони запобігають проблемам, не чекаючи, поки вони з'являться, а не просто пропонують свої послуги, коли проблеми вже є. Вони спрямовують свої зусилля на те, щоб заробляти гроші, а не просто витратити. Вони децентралізують владу, впроваджуючи активну громадську участь в управлінні державою. Вони віддають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними. І вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів - державного, приватного та громадського - щоб розв'язати проблеми, які стоять перед ними”*.

Д.Осборн і Т.Геблер у своєму відомому дослідженні “Перебудова уряду” (Reinventing Government), проаналізувавши недоліки бюрократичної моделі управління, детально сформулювали бажані й необхідні перетворення, які повинні відбутися для досягнення модернізації влади на центральному й місцевому рівнях.

Загалом перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: *регулювати, а не керувати.*
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: *уповноважувати, а не служити.*
3. Конкуруюче управління: *використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.*
4. Управління, кероване власною місією: *перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.*
5. Управління, орієнтоване на результат: *пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.*
6. Управління, орієнтоване на споживача: *первинними є потреби споживача, а не бюрократії.*
7. Добропорядне й дбайливе управління: *збереження й примноження благ замість їх марнотратства.*
8. Передбачливе управління: *профілактика замість терапії.*
9. Децентралізоване управління: *командна праця замість ієрархічного підпорядкування.*
10. Проринкове управління: *послідовні зміни на ринкових засадах.*

Сьогодні відбуваються динамічні зміни не лише структури, а й стилю адміністративно-державного управління.

На початку ХХ ст. держслужбовці уникали ризикованих дій, страхалися змін і допущення помилок, оскільки вони боялися адміністративного покарання. Наприкінці ХХ ст. стиль адміністративно-державного управління у провідних державах світу принципово змінився.

Цей факт яскраво демонструє схема, яка дає можливість порівняти стиль “ідеального бюрократа”, визначеного ще М.Вебером, зі стилем “ідеального сучасного службовця” державного апарату в 90-ті роки ХХ ст:

“Ідеальний” бюрократ М.Вебера	Сучасний державний службовець
§ Уникає ризиків	§ Іде на ризики в разі потреби
§ Займається рутинною діяльністю, виконуючи тільки те, що задано до виконання	§ Постійно приймає інноваційні рішення і перебуває в творчому пошуку нових, більш ефективних підходів до аналізу, структурування й розв’язання суспільних проблем
§ Зосереджується на процесі діяльності	§ Зосереджується на результатах діяльності
§ Не любить і побоюється змін	§ Прагне змін та нововведень
§ Уникає допущення помилок через небезпеку адміністративного покарання	§ Ставиться до помилок як до закономірних явищ в адміністративній роботі, вміє виявляти й усувати їх причини та вчиться на власних помилках, удосконалюючи свою майстерність
§ Зосереджує свою увагу на обмеженнях, бар’єрах і перешкодах	§ Зосереджує свою увагу на нових можливостях і перспективах
§ Найбільшим пріоритетом вважає безпеку	§ Найбільшим пріоритетом вважає необхідність досягнення якісних результатів роботи
§ Не хоче перенавчатися і професійно удосконалюватися	§ Прагне постійно підвищувати свою професійну кваліфікацію та удосконалюватися

Експерти ООН з питань адміністративно-державної діяльності засвідчують необхідність використання нового підходу у сфері державного управління. При цьому винятково важливим стає впровадження *принципу демократизації й розвитку транспарентності (відкритості) управління.*

Транспарентність - розширення участі громадськості у процесах визначення цілей і програм суспільного розвитку, розробки планів і ухвалення рішень у рамках державних програм і проектів, а також їх здійснення.

Наприкінці ХХ ст. у багатьох країнах світу структура систем державного управління зазнала суттєвих змін.

Зокрема, до середини 70-х рр. минулого століття головним елементом у системі адміністративно-державного управління були ділові якості професійних державних службовців, їхня політична нейтральність і гарантований термін перебування на посаді. З кінця 70-х рр. важливого значення почала набувати їхня політична лояльність, а в багатьох випадках навіть активна політична роль державних службовців (особливо тих, що посідають високі й відповідальні посади). Практично це зумовило динамічні кадрові ротації у вищій ланці державних менеджерів і надання політичного характеру певним посадам.

Німецькі політологи Г.Шмідт і Х.Трайбер розробили ідеальний тип сучасної “політичної бюрократії”. Зіставивши головні характеристики адміністративно-державної діяльності наприкінці ХХ ст. з діяльністю бюрократії “класичного типу”, вони запропонували наступну схему.

Модель Г.Шмідта і Х.Трайлера.
Головні відмінності між класичною і політичною бюрократією

Особливості діяльності “класичної бюрократії”	Особливості діяльності “політичної бюрократії”
§ Орієнтація на загальне благо, суспільні інтереси і т.д.	§ Орієнтація на різні політичні групи, інтереси та цілі
§ Переконаність у тому, що проблеми повинні розв’язуватися на діловій основі, політично нейтрально	§ Переконаність у тому, що проблеми повинні розв’язуватися в процесі політичних переговорів і шляхом досягнення компромісів
§ Плюралістична політична система забезпечення (парламент, партії, групи) інтересів тощо) у принципі розглядається як зайва і навіть небезпечна	§ Плюралістична політична система забезпечення визнається як необхідність для ефективної розробки й реалізації політичних і державних рішень
§ Відкидається можливість участі громадськості в державній політиці та управлінні	§ Схвалюється політична активність громадськості
§ Рівність як політична мета	§ Схвалюється рівність як політична мета
§ Слабка взаємодія між бюрократією та політиками	§ Відносно інтенсивна взаємодія між бюрократією та політиками
§ Елітна солідарність (переконаність у тому, що службовці держапарату мають бути моральною й інтелектуальною елітою суспільства	§ Незначна елітна солідарність
§ Орієнтація на процедурні способи діяльності	§ Орієнтація на програмні та проблемні методи діяльності (участь у розробці та оцінці державних програм, ухвалення рішень тощо)

Сучасна політологія вже не піддає сумніву сучасні тенденції розширення орієнтації державної бюрократії на різні політичні групи й партії, і навіть розвитку певної політичної самостійності держслужбовців вищого рівня влади щодо можливостей ухвалення рішень.

Дедалі більша масштабність завдань і цілей системи державного управління, її технічна й технологічна комплексність і системність зумовлюють те, що сьогодні державні службовці змушені самостійно вирішувати багато завдань, які мають політичне значення.

Проте деякі фахівці вбачають певні загрози у дедалі більшому зростанні політизації процесів адміністративного менеджменту.

Так, англійський політолог Б.Хідей вважає, що сучасна бюрократія намагається керувати політиками. Він зазначає: *“Щонайменше те, що чиновники справляють значний вплив на політику міністра. Вони ухвалюють рішення, які міністр лише візує або про які йому навіть не доповідають. На вищому рівні влади впливові чиновники, діючи індивідуально, планують автономну політичну стратегію і намагаються нав’язати її міністру. Вони можуть навіть влаштовувати обструкцію політиці міністра, використовуючи маневри, які призводять до відстрочення ухвалення рішень, або висуваючи технічні аргументи, або покладаючись на союзників в інших міністерствах чи серед груп тиску. Врешті-решт, найбільш песимістична інтерпретація зводиться до того, що не лише окремі чиновники, але й увесь вищий рівень держадміністрації виступає згуртовано за певну політику і намагається її диктувати урядові”*.

Спостерігається сучасна тенденція перетворення державної бюрократії на окрему реальну політичну силу сучасної держави.

З огляду на це під час розробки програми реструктуризації й модернізації системи державного управління в Україні необхідно враховувати сучасні тенденції дедалі більшої політизації адміністративного менеджменту та перетворення бюрократії на окрему і впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування і впровадження політики.

Видається необхідним застосовувати ефективні прийоми і технології:

- § подолання бюрократичної інертності та її опору нововведенням;
- § переорієнтації управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів;
- § для формування окремої професії політичного й адміністративного менеджера.

Останнє, у свою чергу, потребує:

- § розроблення і впровадження спеціальних навчальних курсів і програм;
- § вивчення і адаптації провідної міжнародної практики;
- § активізації науково-теоретичних і прикладних досліджень у цій сфері.

Відмінності між бюрократичною системою управління, яка продовжує панувати в Україні, та сучасною моделлю державно-адміністративного менеджменту, побудова якої вважається головною метою будь-якої адміністративної реформи, добре продемонстровано в порівняльних критеріях, визначених відомим дослідником адміністративних реформ М.Берзелей.

Порівняльна характеристика бюрократичної системи управління та моделі державного менеджменту

Критерії - відмінності	Модель управління	
	<i>Система бюрократичного управління</i>	<i>Модель державного менеджменту</i>
§ <i>Зосередження уваги, зусиль і ресурсів</i>	На власних потребах і перспективах	На потребах і перспективах споживача
§ <i>Тип внутрішніх структури і відносин</i>	Ієрархічна структура з чітким розподілом обов'язків та відповідальності. Жорстка "пірамідальна" структура	Мережева організація, в якій домінують довіра, взаємодопомога і взаємозамінність. Організація діє як одна команда
§ <i>Спосіб оцінки власної діяльності й ефективності</i>	За обсягами залучених і використаних ресурсів та кількістю виконаних заходів і завдань	За результатами, які є цінними й корисними для споживачів
§ <i>Гнучкість структури</i>	Низька. Організація прагне діяти за раз і назавжди встановленими правилами і процедурами	Порівняно висока. Алгоритм адміністративних дій щоразу змінюється в разі зміни вимог і потреб споживачів адміністративних (державних) послуг
§ <i>Зворотний зв'язок</i>	Формальний, часто такий, що має односторонній, нав'язливий характер	Реальна, постійна й ефективна комунікація
§ <i>Структура розподілу праці</i>	Жорсткий ієрархічний розподіл аналітичної роботи залежно від безпосереднього обслуговування	Стимулювання аналітичної роботи та удосконалення обслуговування споживачів службовцями першої ланки

Менеджмент - наука й мистецтво управління інтелектуальними, фінансовими і матеріальними ресурсами з метою більш ефективної виробничої

діяльності й збільшення прибутку; сукупності осіб, зайнятих у цій сфері на підприємстві (організації).

Менеджмент традиційно розглядається як інструмент підвищення ефективності комерційних організацій. Однак починаючи з 90-х рр. ХХ ст. з початком глобальної революції в державному управлінні технології менеджменту стали активно використовуватися з метою підвищення ефективності адміністративного менеджменту.

У системі державної служби, окремих органах влади і управлінні менеджмент реалізується на основі таких головних функцій: *планування, організація, координація, мотивація і контроль*.

Особливої ефективності у сфері реформування систем адміністративного менеджменту досягнуто, насамперед, у країнах-лідерах світової економіки - США та Японії. Без сумніву, їхні економічні успіхи стали можливі завдяки ефективній конкурентоспроможності влади й управління в цих країнах.

Наприклад, сучасна японська модель державної служби базується на двох головних індикативних показниках її результативності:

- § зменшення її вартості для суспільства;
- § підвищення ефективності.

Індикатор мінімізації вартості досягається завдяки жорсткому обмеженню чисельності адміністративних органів (включно з міністрами, як правило, їх нараховується трохи більше десяти), а також персоналу кожного державного органу.

В Японії діє правило, за яким партія або коаліція партій, що стали при владі, в результаті зміни уряду можуть призначити в міністерство не більше трьох своїх членів і прихильників (міністра і двох заступників).

Високої ефективності адміністративного менеджменту в Японії досягнуто, зокрема, завдяки створенню елітарної державної служби, залученню до її лав еліти суспільства, кращих талантів й інтелектуалів. Такий відбір досягається двома способами:

- § шляхом ефективно організації й цілковитої прозорості конкурсних іспитів під час заміщення державних посад;
- § шляхом ефективного стимулювання і високого рівня оплати праці (в Японії державний сектор щодо рівня зарплат і пенсійних пільг цілком конкурує із приватним сектором).

Незалежно від природи організації (адміністративної, комерційної, неприбуткової, громадської), її внутрішньому управлінню притаманні загальні закономірності й принципи менеджменту.

Менеджмент у структурі міністерства, органу державної влади, навчального закладу, підприємства, компанії й транснаціональної корпорації має загальні спільні характеристики. У кожній із цих організацій повинні здійснюватися наступні управлінські операції:

- § встановлення цілей;
- § визначення пріоритетів;
- § планування діяльності й складання програми дій;
- § концентрація і ефективне використання наявних ресурсів і процедур управління;
- § моніторинг і контроль ефективності реалізації програм дій і досягнення цілей;
- § формування й розвиток їх організаційних структур.

Адміністративний менеджмент дає змогу постійно долати закономірне тяжіння жорстко ієрархічної, вертикально побудованої системи влади до автократичної моделі управління, для якої характерні такі особливості:

- § підпорядкованість інструкціям і правилам;
- § чіткий розподіл персоналу на дві групи: тих, хто видає інструкції, і тих, хто їх виконує;
- § велика концентрація влади і політичної волі;
- § обмеження свободи дій;
- § неефективний адміністративний контроль;
- § авторитарний стиль управління.

Внаслідок дії саме таких чинників у традиційній системі бюрократичного управління переважають рутинні функції, рішення стандартних завдань і традиційні бюрократичні методи управління.

Проте в нинішній час глобальної революції в системі державного управління та зміни характеру викликів і принципів розвитку необхідні інноваційні й нестандартні підходи до вирішення нових завдань і розв'язання дедалі складніших проблем суспільного розвитку.

Головні ідеї сучасної теорії і практики державного управління можна звести до наступних принципів:

- § делегувати владу громадянам;
- § вимірювати ефективність роботи результатами;
- § керуватися цілями, а не правилами;
- § працювати для інтересів і потреб замовників та споживачів адміністративних послуг;
- § заробляти кошти, а не витратити;
- § децентралізувати владу;
- § застосовувати ринкові механізми, а не бюрократичні;
- § активізувати та консолідувати діяльність усіх секторів - державного, приватного і громадського.

Порівняльна характеристика організаційних моделей бюрократичної і постбюрократичної систем адміністративного менеджменту

<i>Бюрократичне управління</i>	<i>Система постбюрократичного управління</i>
§ Служить інтересам організацій	§ Служить інтересам громадян
§ Служить правилам	§ Служить людям
§ Спрямована на збереження стану справ	§ Спрямована на зміни
§ Орієнтована на процес	§ Орієнтована на результат
§ Централізована	§ Децентралізована
§ Керується бюджетом	§ Керується державними доходами

Для ефективного подолання корупції й підвищення якості, результативності і відповідальності адміністративного менеджменту необхідні такі важливі чинники:

- § розвинена система громадського контролю й моніторингу за діяльністю влади на всіх рівнях;
- § чіткий і раціональний розподіл влади і повноважень між різними гілками, органами, посадовими особами;
- § застосування принципу перехрестності й розподілу важливих владно-управлінських повноважень з метою децентралізації й підвищення

- ефективності процесів прийняття рішень та взаємного контролю й відповідальності всіх їхніх учасників;
- § спеціальна система інформаційно-аналітичного й науково-теоретичного забезпечення розробки, впровадження, моніторингу, аналізу та оцінки державної політики;
 - § розвинені механізми і професійні навички аналізу й розробки політики, вимірювання ефективності результатів її впровадження;
 - § розвинені механізми і професійні навички технологічно ефективного консультування і двосторонньої взаємодії влади з громадськістю;
 - § проведення програм адміністративного маркетингу для ефективнішого виявлення, оцінки і задоволення попиту громадян на адміністративні послуги;
 - § практичні вміння організацій, установ і громадян контролювати владу й добиватися врахування їхніх пропозицій та інтересів;
 - § створення або залучення спеціалізованих комунікативних організацій для забезпечення професійного обміну між державним, приватним і громадським секторами;
 - § запровадження в штатному розкладі органів виконавчої влади спеціальних посад політичних аналітиків та адміністративних менеджерів з питань розробки, впровадження й оцінювання політики;
 - § розроблення і запровадження спеціальних нормативних документів для регулювання процедур взаємодії органів влади та громадськості (наприклад, положень про проведення консультацій, вивчення громадської думки і оцінки задоволеності громадян адміністративними послугами; стандартів якості адміністративних (державних) послуг та процедур їх надання; інструкцій з розробки, аналізу, моніторингу, оцінки ефективності політики в окремих органах влади і управління).

У систему державного управління для її якісного перетворення й модернізації необхідно вмонтувати принципи ринкової поведінки, організації й менеджменту виробничих процесів, системи управління якістю, які діють у сфері приватного сектора.

Процедури адміністративної й фінансової звітності в системі виконавчої влади, розробки і впровадження державних програм, проведення державних закупівель необхідно переорієнтувати з показників виконаних заходів і завдань, залучених бюджетних ресурсів - на показники реально досягнутих результатів та конкретних позитивних змін у суспільстві.

Розроблення, аналіз, моніторинг та оцінювання політики, комунікації та взаємодія влади з громадськістю, вимірювання громадської думки - це невід'ємні елементи й продукти адміністративного менеджменту. Головна їх характеристика і ринкова функція в тому, що вони повинні бути переорієнтовані на потреби й інтереси громадян-споживачів адміністративної продукції влади. Для досягнення цього завдання щодо продукції діяльності влади (з метою забезпечення їх високих споживчих якостей та суспільної безпечності й корисності) необхідно застосовувати подібні засоби технічного регулювання якості й безпеки (сертифікація, стандартизація і т.ін.), які держава застосовує щодо певних груп товарів і послуг, що можуть містити потенційні загрози для здоров'я й безпеки людини та довкілля.

Дослідник адміністративного менеджменту Дональд Кеттл (у своїй роботі "Всесвітня революція в державному управлінні", 2000 р.) зазначає, що *Всесвітня*

революція в державному управлінні, яка розпочалася на початку 90-х років XX ст., має шість головних ознак та пріоритетних напрямів:

1. Ефективність. Як уряд може надавати більше послуг, маючи менше податкових надходжень?

У 1980-х рр. розпочалося глобальне реформування у сфері державного управління, яке зачепило багато країн - від Монголії до США. Ці реформи спрямовані на досягнення широкомасштабних завдань: переосмислення ролі держави й урядових організацій та їх взаємовідносин з громадянами. В багатьох країнах люди вимагають зменшення рівня оподаткування та підвищення якості адміністративних послуг. У зв'язку з цим уряди різних країн опинилися перед проблемою необхідності пошуку способів підвищення якості й збільшення кількості адміністративних (державних) послуг при незбільшенні або навіть зменшенні видатків на утримання держави.

2. Маркетизація. Перехід до ринкових принципів. До яких ринкових стимулів може вдатися уряд та влада, щоб викоринити патологічну бюрократію?

Уряди багатьох країн намагалися запровадити ринкові стимули з метою викоринення недоліків і патологій, характерних для бюрократії. Одні держави проводили інтенсивну приватизацію державних підприємств, інші - опиралися на роботу недержавних секторів і партнерів, які здатні надавати відповідні послуги на альтернативних засадах. Проте всі ці кроки були спрямовані на реформування й модернізацію внутрішніх рушійних чинників державної політики та заміну традиційних бюрократично контрольних механізмів ринковими методами впливу.

3. Орієнтація на надання послуг. Як покращити зв'язки влади з громадянами?

За даними опитувань громадської думки в різних країнах, зменшується довіра громадян до інститутів адміністративного менеджменту, а державні програми сприймаються ними як неефективні. У зв'язку з цим держави постали перед проблемою перегляду системи надання адміністративних послуг і загалом цілих механізмів регулювання суспільних відносин. Замість програм надання послуг бюрократичними структурами на основі програм, розроблених держслужбовцями, поширилася практика створення й стимулювання альтернативних систем надання послуг, орієнтованих, насамперед, на задоволення потреб споживача (ставилося за мету також надання громадянам можливості вибору послуги на зразок того, як це відбувається на ринку). З метою реалізації таких завдань запроваджувалися спеціальні програми підготовки адміністративних менеджерів, орієнтованих на задоволення попиту споживача.

4. Децентралізація. Як зробити урядові програми більш гнучкими та ефективними?

У багатьох країнах стратегія реформування державного управління передбачала зміщення центру реалізації різноманітних програм і адміністративних дій на нижчі рівні управління.

5. Розробка та здійснення політики. Відокремлення практичного управління (реалізації й адміністрування політики) від політики (розробки політики). Як збільшити здатність уряду розробляти і здійснювати політику?

Уряди багатьох країн наслідували приклад Нової Зеландії, розділивши функції управління на два напрями - функції закупівлі адміністративних послуг (політичні функції) від функцій безпосереднього виробництва й надання таких послуг.

6. Відповідальність за результати роботи. Як підвищити здатність уряду досягати обіцяних результатів?

Уряди різних країн намагалися замінити традиційні вертикально-ієрархічні системи адміністративної звітності на основі правил і норм, що розробляються органами вищого рівня і передаються для виконання на нижчі рівні влади, такими системами, в яких ефективність роботи влади оцінюється не за показниками виконаних заходів, завдань і використаних коштів, а за показниками досягнутих результатів та корисності для безпосереднього споживача державних послуг.

Усі ці напрями реформування державного управління в різних країнах світу в загальному прояві були спрямовані на заміну традиційних засобів і способів адміністрування (*що базуються на правилах, авторитетові й повноваженнях влади*) більш ринковими механізмами адміністративного впливу (*що більше підлягають дії конкуренції, економічних стимулів та орієнтовані на якомога повніше задоволення попиту громадян-споживачів продукції діяльності влади*). Проте подібні системні перетворення не означають механічної заміни способів регулювання, адже існує низка сфер адміністративного менеджменту (наприклад, сфери охорони здоров'я і безпеки), у яких неможливо цілковито покладатися на ринкові механізми.

Політичним чинником глобальної революції державного управління було те, що в сучасних умовах уряди та системи влади й управління різних країн світу перетворюються на невід'ємних суб'єктів глобальної економіки та глобальної політичної системи. Тож визначального значення набуває такий чинник та інтегрований показник, як **рівень конкурентоспроможності національної влади й системи адміністративного менеджменту**.

На сучасному етапі суттєво зростає роль як міжнародних організацій (ООН, МВФ, Світовий банк, СОТ), так і неурядових та громадських організацій у системі регулювання суспільних відносин. Водночас уряди в багатьох країнах світу почали вдаватися до делегування частини владних повноважень на нижчі рівні управління.

Унаслідок цього в теперішніх умовах одним із найважливіших викликів для України є те, що у світі активно формується нова конструкція національної влади і управління: законодавчо-політична і виконавчо-розпорядча влади дедалі більше концентруються на наднаціональному та регіональному рівнях.

У рамках таких глобальних перетворень адміністративного менеджменту, незважаючи на різноманіття їхніх форм, що відображають специфіку й особливості різних країн, можна виокремити дві головні моделі проведення реформ: "вестмінстерську" й "американську".

Особливості "вестмінстерської моделі" реформування державного управління.

Розробниками і впроваджувачами цієї моделі вважаються Нова Зеландія та Великобританія.

Модель передбачає побудову "нового державного менеджменту":

- § скорочення сфери діяльності і функцій держави й часткова заміна традиційної бюрократії механізмами ринкової конкуренції;
- § делегування частини державних функцій недержавним організаціям або спільне виробництво й надання послуг громадянам;
- § підвищення прозорості цілей і результатів адміністративного менеджменту;
- § переорієнтація системи адміністративної звітності на досягнення кінцевого результату;
- § орієнтація на потреби і запити громадян;

- § надання державним менеджерам більшої свободи вибору засобів і способів досягнення визначених цілей управління;
- § здійснення приватизації й реорганізації певних управлінських структур і організацій для підвищення їх здатності надавати громадянам послуги відповідної кількості та якості;
- § зменшення обсягів державного управління та підпорядкування його ринковій дисципліні;
- § розмежування функцій розробки політики (розробки програм, закупівлі послуг) та адміністрування або впровадження політики (виробництва і надання послуг), що дало можливість державним менеджерам діяти більш гнучко й ефективно (особливо це стосується бюджетної політики і сфери управління трудовими ресурсами);
- § запровадження системи вимірювання й оцінки роботи органів влади й управління та конкретних посадових осіб (державних менеджерів) на основі фактично досягнутих результатів;
- § акцентування особливої уваги на питаннях підвищення якості рекрутингу і підготовки адміністративних кадрів;
- § використання в системі адміністративного менеджменту новітніх інформаційних технологій.

Недоліки і проблеми впровадження “вестмінстерської моделі”.

До основних недоліків та проблем впровадження даної моделі відносять:

- § її спрямованість на підвищення ефективності організації бюрократії (а не її радикальна реорганізація);
- § недостатню орієнтацію на радикальні зміни функціонування держави.

Наприклад, у Новій Зеландії модернізація функціонування базового державного сектора зводилася до таких головних напрямів:

- § децентралізації управління;
- § запровадження системи фінансової звітності та оцінки роботи органів влади і держслужбовців за результатами діяльності;
- § впровадження низки заходів, спрямованих на посилення дисципліни і прозорості державних витрат (було прийнято закони про державний сектор, про державні фінанси та про податкову відповідальність);
- § реформа соціальних трансфертів з метою зменшення витрат та спрямованості державної допомоги виключно на задоволення потреб незабезпечених і незахищених громадян;
- § відмова від бюрократичного режиму в державному секторі та запровадження сучасних підходів, зорієнтованих на підвищення якості управління;
- § переорієнтація всіх напрямів державної політики на середньострокові завдання їх здійснення, а не на короткострокові результати їх реалізації.

Що стосується політики державних витрат у Новій Зеландії, то в цій сфері було проведено суттєві реформи способів управління бюджетними ресурсами. До проведення реформ система управління державними фінансами була централізованою й здебільшого зводилася до звітності за показниками надходжень і витрат. При цьому недостатньо чіткими були цілі та обов'язки окремих органів і підрозділів управління, які володіли мінімальним автономним правом щодо витрат ресурсів. Ситуацію було суттєво змінено з ухваленням законів про державний сектор (1988 р.) та про державні фінанси (1989 р.), які підвищили рівень цілеспрямованості й культури управління

бюджетними ресурсами. Органи й підрозділи управління було зобов'язано специфікувати результати своєї роботи. Міністрам була надана можливість вибору тих результатів, які вони хочуть отримати від своїх підрозділів. З керівниками підрозділів (департаментів) почали укладати п'ятирічні контракти, і вони стали нести безпосередню відповідальність перед своїми керівниками (міністрами) за отримання визначених і запланованих результатів. При цьому керівники таких підрозділів отримали значно більшу свободу дій щодо використання виділених ресурсів, що поклало на них чітку відповідальність за ефективність їх використання та результати роботи їх підрозділів. Завдяки запровадженню такої системи було створено можливості для вибору пріоритетів, встановлення цілей і конкретних завдань та оцінки ефективності їх використання і виконання.

Нові інституційні правові основи, закладені законами про державний сектор та про державні фінанси, створили в Новій Зеландії правове підґрунтя для встановлення ефективного режиму управління якістю діяльності уряду та окремих органів влади й управління, підвищили рівень відповідальності, підзвітності й прозорості функціонування державного сектора. Наприклад, кожен департамент було зобов'язано надавати балансовий звіт, що посприяло підвищенню якості управлінської роботи на всіх рівнях.

Нова Зеландія, в якій формувалася “вестмінстерська модель” реформування державного сектора, стала для країн світу прикладом того, як рішучі, комплексні й радикальні економічні реформи можуть суттєво змінити перспективи розвитку соціально-економічного розвитку суспільства.

З реформаторського досвіду Нової Зеландії Україні варто почерпнути наступні уроки й стратегічні орієнтири:

- § *Переваги системності та комплексності реформ.* Реформи в Новій Зеландії мали як мікроекономічну, так і макроекономічну спрямованість. Вони охоплювали реформування ринків праці й капіталу, товарних ринків та функціонування державного сектора.
- § *Збереження рівноваги в проведенні реформ.* Економіка Нової Зеландії увійшла в період стійкого зростання тільки після того, як була фактично усунена остання принципова перешкода на шляху її розвитку (тобто негнучкий ринок праці та надмірні державні витрати при її низькій ефективності).
- § *Зосередження на середньострокових перспективі та завданнях.* Всі принципові реформи в Новій Зеландії були спрямовані на виконання середньострокових планів.
- § *Політична підтримка, чітка стратегія та їх високопрофесійна реалізація ключовими виконавцями.*
- § *Ефективне доведення до суспільства змісту, значення й необхідності реформ.*
- § *Усвідомлення нагальної потреби проведення реформ.*

Деякі фахівці вважають, що попри різноманіття конституційних основ і виборчих систем різних держав світу, успішна державна політика проведення реформ базується на таких універсальних чинниках і принципах:

1. *Наявність лідера.* Кожна нація потребує свого лідера й провідника, який змалює перед національною свідомістю переконливу картину майбутнього, що зачепить свідомість і серця людей і переконає їх у необхідності проведення змін.

2. *Усвідомлення необхідності змін та створення системи управління реформаторськими змінами.* Залежність від спонтанних соціально-економічних змін та управління такими змінами - це два полярні адміністративні типи світогляду й адміністративної поведінки - конформістський та нонконформістський, пасивний та активний. Управляти змінами, а не залежати від змін - цей принцип стає стрижневим орієнтиром для ефективного реформування системи державного управління.

3. *Наявність команди реформаторів і високопрофесійних державних менеджерів, які вірять у реформи і хочуть досягти якісних результатів.* Сила і можливості політика, який діє самостійно, - це не формула успішних реформаторських перетворень. Злагоджена урядова коаліція та активне залучення лідерів громадської думки з приватного сектора й громадянського суспільства є життєво важливими чинниками успішності проведення реформ у всіх країнах світу.

4. *Високопрофесійний державний менеджмент.* Наявність “генерала”, який відповідатиме за результати реалізації стратегії реформ. Кожен державний лідер, що прагне якісного проведення реформ, повинен призначити високопрофесійного політичного й державного менеджера, який управлятиме змінами адміністративних процесів. Наприклад, деякі держави світу спеціально створюють посаду міністра з питань забезпечення реформ. Цей фахівець бере на себе координацію адміністрування й практичної реалізації програми комплексних реформаторських змін у функціонуванні і взаємодії державного, приватного і громадського секторів.

5. *Стратегічна орієнтація, але зосередженість на короткострокових результатах.* Громадяни будуть скептично ставитися до реформ доти, поки вони не переконаються в їхній реальній користі й не отримають конкретних дивідендів. Тому під час побудови програм реформ треба зосереджуватися на короткострокових результатах і цілях, що дасть можливість не розгубити соціальну підтримку й довіру, зберегти темпи реформ, послідовність у проведенні заходів і досягненні реальних змін.

6. *Наявність стратегії взаємодії і взаємовідносин держави й суспільства.* Проведення будь-якої реформи - досить складне завдання, яке потребує встановлення і постійної підтримки взаємозв'язків і взаємодії між усіма необхідними ресурсами й чинниками. Тому реформатори в кожній країні можуть легко потрапити в закономірну адміністративну пастку: надмірно зосередитися на одних чинниках і при цьому недооцінити й випустити з уваги інші, не менш важливі.

Наприклад, у таку пастку потраплять державні менеджери в тому випадку, якщо вони, захопившись процесами планування й адміністрування, забудуть про такий важливий напрям, як постійний зв'язок і взаємодія з громадськістю і суспільством. Скажімо, якщо йдеться про приватизацію великих державних і комунальних підприємств, буде вочевидь недостатнім просто продати активи за найвищу запропоновану ціну. Реформатори й державні менеджери повинні докласти всіх зусиль для того, щоб у кожному випадку приватизації донести до громадськості всі соціальні й економічні вигоди від таких дій та заручитися соціальною підтримкою. При цьому постійна орієнтація на взаємодію з громадськістю як важливий елемент управління даватиме можливість державним менеджерам своєчасно виявляти та виправляти помилки й прорахунки, допущені під час розробки й реалізації політики реформ.

Під час реформування системи адміністративного менеджменту, переорієнтації системи надання адміністративних (державних) послуг на якомога повніше

задоволення попиту громадян-споживачів треба враховувати те, що в усьому світі і в кожній країні люди мають практично одні й ті ж самі потреби:

- § хочуть користуватися благами від зростання рівня життя і мати роботу;
- § хочуть жити в державі, яка дає їм можливість почуватися впевнено і стабільно у світі з високим рівнем конкуренції, панування процесів глобалізації й розвитку технологій;
- § хочуть мати доступ до ефективних служб охорони здоров'я, житлового й соціального забезпечення;
- § хочуть жити в громадах і соціальному середовищі з високими гарантіями безпеки;
- § хочуть, щоб поважали їхню приватну власність і політичні права;
- § хочуть, щоб була дієвою система захисту і безпеки довкілля;
- § хочуть бути впевненими в тому, що про них піклуватимуться в старості.

Особливості “американської моделі” реформування державного управління.

Впроваджувалася тільки в США. Її головна ідея - створення управління заново (reinvention). Ключові ознаки:

- § радикальна зміна в короткі строки багатьох компонентів державного управління;
- § зосередження на зміні поведінки бюрократії, а не на зміні структур і процесів управління;
- § зменшення вартості та підвищення ефективності адміністративних послуг;
- § децентралізація механізмів і процесів управління й делегування державних функцій на нижчі рівні влади;
- § менші обсяги приватизації державних функцій та більше зосередження на укладанні контрактів між державними й приватними організаціями та на розвитку їхнього партнерства в рамках спільного виробництва й надання громадянам адміністративних послуг.

Недоліки й головні проблеми впровадження обох моделей реформування державного управління.

Необхідність визначення і дотримання оптимальної й гранично допустимої (з економічної, соціальної й політичної точки зору) межі скорочення й делегування державних функцій, яка забезпечить підвищення ефективності та якості адміністративного менеджменту та водночас зменшення витрат на утримання держави.

Необхідність кожної держави виробляти і впроваджувати власну національну модель реформування державного управління (можливо, змішану й комбіновану - “вестмінстерсько-американську”), яка найбільше відповідатиме її традиціям, специфіці, особливостям відносин влади і громадянського суспільства, характеру і способу організації гілок влади й органів управління та їх взаємодії в процесі управління державою та суспільними відносинами.

Як свідчить світовий досвід, реформи державного управління в кожній країні світу породжують такі труднощі та висувають такі вимоги до їхньої національної влади:

- § такого характеру реформи потребують політичної волі й професійного керівництва;
- § політика покладання на партнерів та громадянське суспільство призводить до формування системи взаємозалежностей;

- § децентралізація й делегування функцій державного управління нижчим рівням влади вимагає від них готовності й здатності ефективно справлятися з виконанням таких функцій;
- § ефективне впровадження реформ потребує якісної координації й менеджменту владних функцій;
- § для досягнення ефективності реформ необхідно розробляти і впроваджувати спеціальну систему показників (індикаторів) для вимірювання реальної ефективності роботи влади й оцінки її результатів.

У країнах ЄС **врядування** визначається як низка правил, процесів і норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій⁴.

Переклад слова врядування (governance) сам по собі вже свідчить про те, що в країнах ЄС держава є справді невід'ємним елементом громадянського суспільства і реально спрямована на обслуговування прав, свобод та інтересів громадян.

Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями ЄС з метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил і політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики).

Основні засади й принципи адміністративного менеджменту в ЄС

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується на таких засадах і з дотриманням наступних вимог і принципів:

- § *Відкритість (openess)* передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними.
- § *Участь (participation)* передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики - від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління.
- § *Підзвітність (accountability)*, що базується на засадах права європейців на "належне управління" (right to good administration) згідно з Європейською хартією основних прав (ст. 41), крім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків - не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін.
- § *Ефективність (effectiveness)*: державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мають прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління.

⁴ European Commission's White Paper on "European Governance".

§ *Злагоджени́сть / зв'язок (coherence)* потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж саму реальність.

У ЄС та державах-членах ЄС існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій і участі громадськості та їх громадських об'єднань у розробленні й реалізації державної політики.

Найбільш важливими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, є наступні:

§ Органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС) базуються на:

- переконанні, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є більш широким варіантом організацій громадянського суспільства;
- на принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

§ Консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють пропозиції, громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту.

§ Інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.

Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, в тому числі законодавчого й регуляторного характеру. Більше того, в деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили

нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

* У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство (sector-specific legislation) передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я тощо), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах / галузях. У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

§ У деяких країнах ЄС законодавство загального характеру (general legislation), що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення і вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розроблення й прийняття підзаконних актів (похідне законодавство, secondary legislation) та інших регуляторних інструментів / механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Якщо порушуються визначені положення чи вимоги щодо проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, в таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив.

§ ЄС та держави-члени ЄС використовують цілий спектр більш неформальних механізмів і методів впливу:

- вивчення й опитування громадської думки;
- Зелені та Білі книги;
- комунікації;
- дорадчі комітети;
- ділові й громадські групи з обговорення (тест-панелі та фокус-групи);
- консультації Ad hoc;
- консультації в режимі он-лайн (ІКТ, Інтернет).

Вибір того чи іншого механізму (або їх комбінації), так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає:

- сферу дії і тип рішення щодо політики;
- роль органів державного управління у відповідній сфері;
- роль різних зацікавлених груп.

Нещодавні пропозиції щодо вдосконалення інституційних домовленостей, механізмів і методик проведення публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською Комісією в рамках виконання "Білої книги щодо врядування в Європі" ("White Paper on European Governance"). Ці пропозиції, які, у свою чергу, стали предметом широких консультацій із зацікавленими сторонами поза межами Європейської Комісії (у тому числі й з інститутами громадянського суспільства), стосувалися наступних проблем:

- § Існує необхідність у запровадженні більш *системного діалогу з представниками* регіональних і місцевих органів самоврядування (через їхні об'єднання) на початкових стадіях розробки політики у будь-якій сфері й стосовно кожного адміністративного рішення. Що стосується питання реалізації політики, то в цій сфері *запропоновано укласти угоди про співробітництво з органами місцевого самоврядування у рамках реалізації політики в певній сфері*. Згідно з такими угодами органи місцевого самоврядування беруть на себе питання реалізації певних заходів з метою досягнення окремих законодавчо визначених цілей політики. Ці угоди повинні також передбачати необхідні заходи щодо моніторингу й отримання зворотного зв'язку.
- § Потребує посилення роль постійно діючих консультативних інституцій (таких як, наприклад, Комісія у справах регіонів та Комісія з соціально-економічної політики) як під час розгляду пропозицій у сфері державної політики, так і під час оцінки її реалізації щодо зіставлення цілей, результатів і наслідків дій.
- § Існує потреба в певній формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю. Проте для підтримки гнучкості цієї важливої сфери важливо не просто ухвалити нові нормативні вимоги, а, насамперед, реалізувати низку наступних заходів:
- створити базу даних інститутів громадянського суспільства, в якій має міститися інформація щодо їхніх цілей, членства, джерел фінансування та методів консультацій з їхніми членами;
 - створити реєстр консультативних органів (завдання, членство, методи роботи).
 - затвердити Кодекс поведінки або принципів, які встановлять мінімальні стандарти щодо:
 - здійснення консультаційних процедур (визначають питання проведення консультацій);
 - застосування консультацій на початкових стадіях; встановлять критерії визначення відповідних зацікавлених сторін;
 - проведення процедури консультування й представлення результатів консультацій тим, хто приймає рішення;
 - питання надання зворотного зв'язку зацікавленим сторонам (з якими проводилося консультування);
 - створити можливості партнерства із певними інститутами громадянського суспільства (особливо у сферах соціальної політики, діяльності об'єднань працівників, споживачів і виробників певних товарів);
 - удосконалити роботу мереж взаємозв'язків і взаємовідносин, які фокусуються на виконанні місцевих і специфічних цілей (із асоціаціями підприємців, місцевими громадами й органами місцевої влади, дослідницькими центрами тощо);
 - розробити конкретні засади збирання й використання експертних і технічних порад: такі засади забезпечать прозорість процесу управління і створять можливість для того, що буде чітко видно, яку пораду отримано, від кого саме, яким чином пораду було включено в

адміністративне рішення або як саме її було використано (такі засади повинні забезпечити підзвітність, плюралізм та добросовісність отриманих експертних матеріалів).

- § Потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультативних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення тощо), проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії (наприклад, муніципальних рад).

Реформування, яке буде здійснено в системі адміністративного менеджменту в ЄС з метою удосконалення комунікативних і консультативних механізмів і процедур, відбуватиметься не лише на рівні інституцій ЄС, але й на рівні центральних органів влади конкретних країн, регіональних та місцевих органів самоврядування та загалом усього громадянського суспільства.

У Центральній і Східній Європі і, зокрема, в країнах СНД, впродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки.

Крім цього, чимало уваги приділялося (особливо в так званих країнах-кандидатах у ЄС) питанням адаптації їх законодавства до стандартів ЄС і заснування або реформування окремих інституційних структур, необхідних для ефективної й узгодженої імплементації правових засад (*acquis*) ЄС.

Тому лише нещодавно у східноєвропейських країнах і, зокрема в Україні, розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали:

- § розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ;
- § визначення більш ефективних форм організації державного управління;
- § розв'язання проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного менеджменту (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості.

Проте, незважаючи на досягнуті успіхи, процедури і практика консультування органів влади з громадськістю на рівні центральних органів влади та управління залишаються ще недостатньо розвиненими через дію наступних факторів:

- § недостатньої культури системи управління, її відкритості й прозорості;
- § організаційної слабкості інститутів громадянського суспільства (як щодо технічних можливостей громадських організацій, так і їхньої здатності концентрувати й чітко та повно виражати інтереси громадських верств), а також високого ступеня фрагментарності громадянського суспільства.

РОЛЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ КРАЇН ЄС ТА ЇХ ЗАЛУЧЕННЯ ДО ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ ЄС

Європейська Комісія визначила реформу європейського управління як одну з її чотирьох стратегічних цілей на початку 2000 р.

Політичні події того часу висунули на перший план подвійну проблему, що постала перед ЄС: не тільки необхідність термінової адаптації управління до існуючих угод, але й розширення дебатів про майбутнє Європи.

Біла Книга з європейського управління (“White Paper on European Governance”) розглядає, як ЄС використовує повноваження, надані громадянами. П’ять принципів є фундаментом хорошого управління і змін, запропонованих в Білій Книзі:

- § *Відкритість*. Інституції повинні працювати більш відкрито. Разом з країнами-членами ЄС вони мають активно спілкуватися про те, що робить ЄС і які приймає рішення.
- § *Співучасть*. Якість, доречність і ефективність напрямів розвитку ЄС залежить від гарантування більш широкої співучасті через весь політичний ланцюг - від концепції до впровадження.
- § *Звітність*. Ролі в законодавчому і виконавчому процесах мають бути більш чіткими. Кожна з інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить в Європі. Але є також необхідність у більшій прозорості і відповідальності країн-членів ЄС і всіх тих, хто залучені до розвитку і впровадження політики ЄС на будь-якому рівні.
- § *Ефективність*. Напрями розвитку мають бути ефективні і своєчасні. Їх вироблення має базуватись на основі чітких цілей, оцінці майбутнього впливу, а по можливості, на минулому досвіді.
- § *Зв’язок*. Напрями розвитку і дії повинні бути пов’язаними і легко зрозумілими. Необхідність взаємозв’язку в ЄС збільшується:
 - діапазон завдань зростає;
 - розширення збільшить різноманітність;
 - такі проблеми, як кліматичні і демографічні зміни перетинають кордони секторальних напрямів розвитку, на яких побудовано ЄС;
 - регіональні й місцеві органи влади все більше залучають до політики ЄС.

Кожен із вищезазначених принципів є важливим сам по собі. Але вони не можуть бути досягнуті окремими діями. Напрями розвитку більше не можуть бути ефективними доти, доки вони не будуть всебічно підготовлені, впроваджені і забезпечене їх додержання. Застосування цих принципів підсилить пропорційність і субсидіарність.

Від концепції політики до її впровадження вибір рівня, на якому будуть запроваджені дії (від ЄС до місцевого), і відбір засобів для цього має бути пропорційним до поставлених цілей. Це означає, що перед висуванням ініціативи суттєвим є системна перевірка: а) чи публічні дії дійсно необхідні, б) чи європейський рівень є найбільш відповідним, в) чи вибрані заходи відповідають цим цілям.

Принцип субсидіарності є важливим засобом у боротьбі з браком демократії. Він є не тільки основним принципом ЄС, а, в деяких випадках, і провідним принципом у відносинах між країнами-членами та регіональними і місцевими

органами влади, що діють у їх межах, як записано у ст. 4 Європейської хартії ради Європи про місцеве самоврядування.

Стрижневий зміст принципу субсидіарності можна розглядати як норму, в якій у відносинах між інституційними і соціальними суб'єктами різних розмірів перевага надається найменшим (оскільки вони найближчі до сторін, про які йдеться): втручання більших суб'єктів має підставу тільки, якщо воно направлено на компенсацію недоліків цих менших адміністративних органів.

Так само принцип пропорційності було запроваджено для визначення більш чіткого розподілу повноважень між європейським і національним рівнями. Двозначність, якою було визначено принцип субсидіарності, часто вважається одним з основних факторів його успіху.

Питання правового захисту субнаціональних органів влади від законодавства Співдружності, яке неспроможне поважати їх прерогативи, - предмет жвавих дебатів, не меншою мірою через вимоги цих органів бути включеними до числа тих, кому надано право порушувати справи згідно з параграфом ст. 230 Угоди ЄС.

Резолюція Європейського Парламенту від 14 січня 2003 р. з питань ролі регіональних і місцевих органів влади в Європейській інтеграції закликає Конвенцію гарантувати наступне - регіональні й інші територіальні суб'єкти у світлі принципів субсидіарності і в разі прямого порушення актом Співдружності їх прерогатив можуть захищати свої права у Суді від імені країни-члена, якої це стосується, відповідно до Конституції або національного законодавства. Єдині країни, де запровадили такі заходи, щоб відповідати цій вимозі, Австрія, Німеччина, Бельгія, Іспанія і Італія.

Первинну індиферентність Співдружності до регіональних органів влади можна прослідкувати, звернувшись до конституційної структури країн-членів на початку інтеграційного процесу.

Відомо, що коли угоди, на яких будувалася Співдружність, були підписані, більшість країн були централізованими системами, прихильниками французької моделі. Єдиними винятками були Німеччина і, частково, Італія, яка була до певної міри регіоналізованою: реально існуючих регіонів було 5 зі спеціальною автономією.

Ситуація змінилася з 70-х років. У 1970 р. регіоналізація Італії завершилася створенням 15 регіонів "ординарної автономії", які передбачалися Конституцією 1947 р., але залишалися такими тільки на папері понад 20 років.

Також у 1970-х рр. регіоналізація почалася у Бельгії створенням трьох Регіонів і трьох Громад, представлених як "культурні" Громади на той час, яким надали ряд повноважень.

За наступні десять років (на 1 січня 1985 р.) до Європейської Співдружності приєдналися дві держави, які на той час мали регіональну структуру. Це були Іспанія і Португалія, чий перехід до демократії збігся з процесами регіоналізації різних ступенів.

У Іспанії була тотальна регіоналізація. Відповідно до Конституції 1978 р. були засновані 17 Автономних Громад, які охоплювали всю країну. В Португалії процес був тільки частковим, оскільки Конституція 1976 р. дозволяла мати статус Автономного Регіону тільки Азорським островам і о.Мадейра.

Протягом 1990-х рр. ще три інституційних події зміцнили федеральну і регіональну складову Європейської системи:

а) перехід Бельгії до федеральної структури, санкціонований конституційною реформою 1993 р.;

б) входження до Співдружності другої держави з сильною федеральною традицією, Австрії (1994 р.);

в) створення регіональних об'єднань із законодавчими повноваженнями в Великобританії (Уельс, Шотландія і Північна Ірландія).

З цього приводу слід згадати Об'єднану Заяву Європейської Ради, Комісії та Парламенту від 19 червня 1984 р., яка констатує: “Три інституції визнають важливість більш ефективних відносин між Комісією Європейської Співдружності та регіональними, або де притаманно, місцевими органами влади, з належною увагою до внутрішньої юрисдикції країн-членів і положень законодавства Співдружності. Це сприятиме тому, що будуть більш повно брати до уваги інтереси регіонів, коли складатимуть програми регіонального розвитку та інвестиційні програми”.

Подальша ознака зростаючого інтересу до субнаціональних органів влади з'явилася в 1988 р., коли Комісія заснувала Консультативну Раду Регіональних і Місцевих Органів Влади (Рішення Комісії 88/487/ЕЕС від 24 червня 1988 р.).

Резолюція Європейського Парламенту з питань регіональної політики Співдружності і ролі регіонів від 18 листопада 1988 р., відома іще як Хартія Співдружності про Регіоналізацію, діяла в тому ж самому напрямку. Резолюція не тільки просувала вперед інституціоналізацію регіональних органів влади країнами-членами ЄС (або збереження цього типу суб'єкта там, де він вже існував), а також встановлення основних рис цих органів, тобто їх правову індивідуальність, законодавчі повноваження, які вони мають, і існування прямо вибраних предстаницьких об'єднань і демократично визнаних урядів.

Як відповідь на цю зміну ситуації Співдружність зробила перші кроки для відкритості до субдержавних суб'єктів.

Усі країни-члени ЄС мають демократичні політичні системи на рівнях нижче центрального управління, охоплюючи більші чи менші географічні території. Сім країн-членів мають децентралізовані органи, які можна розглядати як регіональні уряди. Окремо від трьох федеративних держав, таких як Австрія, Бельгія і Німеччина, є регіоналізовані системи - Іспанія, Італія, Португалія і Франція. Вони відрізняються за ступенем компетенції своїх регіональних органів влади від тих, що в Італії і Іспанії, проявляючись у деяких крайових законодавчих повноваженнях, які можна порівняти з повноваженнями регіонів федеративних країн. Провінції в Нідерландах, департаменти у Франції, графства у Великобританії, Швеції, Данії можна класифікувати як “проміжні місцеві уряди”.

Сукупні частини громадського споживання діяльності регіонального і місцевого уряду показують важливу роль, яку відіграють регіональний і місцевий уряд у наданні державних послуг у більшості країн-членів. Але відмінності в субнаціональних структурах в ЄС і в ролі самого державного сектора роблять складним узагальнення шляхів розподілу відповідальності між ярусами управління. Аналіз цієї проблеми також ускладнюється практикою деяких країн поширювати відповідальність за дану компетенцію систематично через ці яруси так, щоб кілька завдань можна було недвозначно віднести до одного ярусу.

Країни з високорозвиненими регіональними структурами зазвичай передають цьому рівню стрижневі функції добробуту: охорону здоров'я, освіту і соціальні послуги.

У країнах з “проміжними” органами місцевого управління діапазон завдань, віднесених до їх компетенції, часто відображає географічні фактори - наприклад, планування і регіональний транспорт - або складність і технічні вимоги послуги, про

яку йдеться, що може вимагати адміністративний механізм поза можливостями звичайного місцевого органу управління. Майже в усіх країнах ЄС місцеві органи влади мають широкий діапазон конституційних повноважень для діяльності в місцевій громаді, де є необхідність, в разі, якщо жодна агенція не може чи не хоче виконувати це завдання. Але ця номінальна свобода дій часто скорочується через напруженість у фінансах.

Дві ключові тенденції впливають із сучасної історії регіонального і місцевого управління:

§ Передача функцій і, особливо, розширення регіональних структур управління за останні два десятиріччя;

§ сходження ярусів управління у питанні фінансової стратегії протягом 1990-х рр.

Друга тенденція пов'язана з першою.

За останні десятиріччя в усіх країн-членів ЄС серйозно зросли потреби у державних послугах, принаймні, не через структурні зміни, такі як зростаюча пропорція літніх людей у загальній чисельності населення, збільшення кількості жінок серед працюючих, що призводить до зростання необхідності субсидування догляду за дітьми.

Політична прив'язка до концепції держави добробуту означала, що взагалі умови розширилися з тим, щоб відповідати цій вимозі. У багатьох країнах регіональний і місцевий уряд дійшли висновку, що кінцевий фінансовий тиск можна здолати тільки через більш широку угоду для використання ресурсів державного сектора, погоджену на національному рівні з центральним урядом.

Залучення регіональних і місцевих органів влади до вироблення політики Співдружності виконує переважно три функції:

§ по-перше, забезпечує тих, хто приймає рішення, компетентними висновками, яких інакше вони були б позбавлені (висловлюючи потреби місцевих суб'єктів, які ці органи представляють);

§ по-друге, ставлячи зміст цих рішень ближче до потреб цих суб'єктів, що робить їх більш схильними до виконання і впровадження рішень;

§ і, нарешті, компенсує втрату влади, зазнаної цими суб'єктами в результаті євроінтеграції.

Регіональні органи також відчувають необхідність представництва. Але в першій Європейській Угоді можливості для окремих регіонів, Земель чи провінцій не розглядалися. Країни-члени або їх постійне представництво займалося справами спільноти.

Ця ситуація трохи змінилася після прийняття Римської Угоди, коли було запроваджено посаду представників Земель, а через рік - посаду Земельних спостерігачів (у випадку Федеративної Республіки Німеччини). Їх участь вперше стала частковим стрибком в масштабі Європейської компетенції, який мав прямий ефект у країнах-членах. Якщо знову заглибитися у внутрішні повноваження деяких субнаціональних органів влади, то це головним чином стосується Німеччини.

Рада Європи також підтримала роль регіонів, прийнявши в 1985 р. Європейську хартію місцевого самоврядування, яка зобов'язує учасників застосовувати основні принципи, гарантуючи політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевих органів влади. Вона передбачала, що принцип місцевого самоврядування буде визнано внутрішнім законодавством. Місцеві органи влади, діючи в межах закону,

будуть здатні регулювати й управляти державними справами під їх власну відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Те, що регіональні і місцеві органи влади мають відігравати вирішальну роль у наближенні процесу прийняття рішень до громадян - очевидне. Схоже, ряд ризиків робить регіональний і місцевий уряд більш здатним, ніж національний чи інституції ЄС, досягти наближення до громадянина або політичної "близькості". Ключові риси включають у себе, наприклад, їх розмір, тип послуг, що надаються, пропорцію представників до населення, їх доступність, і - з більшою відмінністю по країнах-членах - джерела фінансів, що частково контролюються, очевидно, цими представниками.

Але поза цими очевидними загальними обставинами є більш специфічні причини, чому ЄС, якщо він серйозно налаштований наблизити рішення до громадян, має непереборний інтерес зробити регіональний і місцевий уряд своїм партнером у майбутньому прийнятті рішень.

Тут виділяються чотири причини.

§ *Регіональний і місцевий уряд як посередник.* Скрізь у ЄС регіональні і місцеві органи влади зараз залучені до обговорення їх програм і напрямів розвитку з людьми у своїх громадах, що стало частиною їх щоденної роботи. Ніяка інша інституція або група інституцій в Європі, державна чи приватна, не змушена постійно пояснювати цілі ЄС і дії безпосередньо такій кількості громадян або так часто вислуховувати їх відгуки. Якщо Союз хоче отримати максимум користі від цього широкого демократичного діалогу, регіональні і місцеві органи влади повинні, очевидно, бути допомогою у спрямуванні цієї роботи. Як інтерпретатор або передавач повідомлень ЄС регіональний і місцевий уряд буде неодмінно ефективним, якщо допомагав формулювати їх. Як репортер, що збирає відгуки від місцевих громад, може бути ефективним в разі, якщо зможе передавати ці погляди до ЄС систематично і авторитетно на його форуми з прийняття рішень.

§ *Ефективність.* Одна із ключових потенційних користей наближення до громадян лежить у можливості того, що більша звітність призведе до більш ефективного використання державних джерел. Там, де фінансові рішення приймаються на рівні, близькому до тих, хто буде використовувати кінцеву послугу і чий податки (принаймні частково) вносяться до джерел, про які йдеться, звітність буде більш ясна, ніж там, де рішення про витрати віддалені. Ось чому скорочення центрального контролю і гарантування більшого ступеня фінансової автономії для регіональних і місцевих органів влади може, в принципі, поліпшити ефективність.

§ *Різноманітність.* Амстердамське рішення прийняти за мету наближення до громадян, очевидно, відображає також думку, що це був найкращий шлях упевнитися, що Європейський Союз зміцнюється різноманітністю своїх народів і громад, не ризикуючи нічим. Доводячи так само, що ЄС буде процвітати тільки, якщо буде поважати і сприяти різноманітності народів і культур в ньому, Комітет Регіонів свідчить, що це означає перенесення процесу прийняття політичних рішень, на скільки можливо, на рівень, де їх різні індивідуальності можуть бути виражені. У свою чергу, це означає дати регіональним і місцевим органам влади повноваження і джерела для відповідності потребам різних громад в межах їх власних кордонів. Але це показує також потенційну користь для ЄС в гарантуванні, що ці органи

влади можуть вносити в політику Союзу свій унікальний багатий досвід соціальної і культурної різноманітності, потреби і місцеві кошти, які може створити, і винагороди, які може запропонувати Європі.

§ *Близькість*. За своєю природою регіональний і місцевий уряд краще, ніж інший рівень, у змозі довести рішення ближче до громадянина. Але близькість - не дана величина. Завжди існує можливість посилити її і постійна небезпека втратити. Хоча потенційно найбільший на регіональному і місцевому рівні ступінь фактично досягнутої близькості буде залежати від різноманітності інституційних і політичних умов.

Деякі з них визначаються в межах муніципалітету або регіону: чи будуть люди відчувати себе звільненими або виключеними в процесі прийняття рішень їх місцевим органом влади, залежить частково від їх особистих дій і якості їх керівництва. Значною мірою це - національна політика і все більше політика ЄС, яка створює такі умови, за яких регіональний і місцевий уряд працює для реалізації стану "бути ближче до громадянина". Якщо ЄС готовий до виконання цієї цілі, йому необхідно визначити, наскільки заходи його власної політики - на якому б рівні вони не впроваджувались - допоможуть створити умови на регіональному і місцевому рівні для більшої політичної близькості або, навпаки, можуть зробити її важчою для досягнення.

Зв'язок в деяких випадках може бути негайним, а в інших проявлятися довше. Він може мінятися відповідно до різноманітності регіональних і місцевих систем країн-членів.

Участь регіонів у підготовчій фазі процесу прийняття рішень через їх залучення до національних організацій, відповідальних за цей процес в законодавчій системі Співдружності (постійні представництва і національні делегації, а також комітети і робочі групи, що допомагають Європейській Раді і Єврокомісії), набуває зростаючого визнання в національних законодавчих системах країн-членів ЄС.

Найвищий рівень визнання, до якого регіональні органи влади можуть прагнути, - той, що зазначений національною Конституцією, зокрема, таких країн, як Німеччина, Португалія, Італія. Основні закони цих країн дозволяють регіональним представникам входити до національних делегацій, коли процес прийняття рішень включає в себе питання, які становлять особливий інтерес для них.

Водночас в Австрії можливість представників Земель бути залученими до участі на цих рівнях (хоча це не передбачено Конституцією) ратифіковано Угодою між Федерацією і Землею.

Інша важлива форма участі забезпечена законами, які різними шляхами змінили склад національних постійних представництв із тим, щоб враховувати регіональне залучення. В Португалії, наприклад, створена посада "спеціальний радник з питань, що стосуються автономних регіонів Азорські острови та о. Мадейра". В інших країнах-членах ЄС прийнято рішення дозволяти регіонам направляти своїх посадовців до представництв. Це рішення, схвалене в Австрії та Італії, також нещодавно запропоновано Іспанії згідно з Угодою між державою і автономним утворенням, ратифіковане 9 грудня 2004 р.

Три роки тому Біла книга визначила одну із цілей Єврокомісії як більшу відкритість процесів прийняття рішень Співдружності для субдержавних органів - визнаючи фундаментальну роль, яку вони самі відіграють у впровадженні напрямів розвитку, - і більшу гнучкість у процедурі імплементації законодавства Співдружності шляхом значного врахування регіональних і місцевих умов.

У свою чергу, Конституційний договір намагався дати нове визначення принципу субсидіарності, застосування якого - будуючись на положеннях Білої книги - більше не обмежує стосунків між Співдружністю і її державами-членами, а розширює до відносин з регіональними органами влади. З часу прийняття Білої книги ЄС намагається заохочувати країн-членів залучати свої регіональні органи влади більше - в рамках своєї національної Конституції - до підготовки і впровадження політики Співдружності.

Зокрема, в законодавчих системах, де субдержавним суб'єктам гарантовано законодавчі повноваження, вирішальним є те, що процес Європейської інтеграції не руйнує непоправно стосунки між центральним і регіональним урядом. Країни-члени ЄС мають правові інструменти для запобігання чи обмеження порушення законодавства Співдружності регіонами і місцевими органами влади. Крім того, іноді наявні інструменти не дають можливості досягти своєчасної згоди, якщо автономні органи неспроможні діяти. Це, зокрема, стосується Австрії і Бельгії.

Участь у процесах прийняття рішень припускає, що вся необхідна інформація для цього чи право на доступ до інформації - в наявності.

Очевидно, що якщо регіональні і місцеві органи влади не поінформовані вчасно про те, що буде обговорюватися чи вирішуватися в Європі, вони не зможуть впливати на зміст кінцевих положень.

Вплив участі у прийнятті рішень також змінюється в ході формування закону, залежно від стадії, на якій інформація стає доступною. Тому інформація має бути не тільки відповідною, а й надходити ще на стадії ініціативи.

Незважаючи на важливість доступності інформації для будь-якої форми участі на підготовчих стадіях процесу прийняття рішень Співдружності, в більшості країн-членів ЄС не існує підстав, щоб змусити уряди передавати документи, що є в їх розпорядженні, субнаціональним і місцевим органам влади у справах, які їх стосуються.

У системах управління, де дійсно існує правовий обов'язок, гарантії значно відрізняються в двох аспектах: з точки зору використаного джерела регулювання (конституційного, законодавчого чи незаконодавчого), і з погляду наданої інформації. Конституційні закони щодо обов'язку інформувати регіональні і/або місцеві органи влади існують тільки в Австрії, Бельгії, Німеччині і Франції. За відсутності будь-яких обов'язків національних урядів інформувати регіональні і місцеві органи управління, останні повинні вживати заходів з перехоплення і збирання інформації з питань процесу прийняття рішень Співдружності. Це також може стосуватися і місцевих органів влади країн-членів, де уряд має обов'язок інформувати тільки регіони.

У країнах-членах з регіональними і місцевими органами влади, які мають високий рівень автономії в управлінні їх власними громадами, залучення цих органів до національних процесів прийняття рішень на найвищому рівні іноді проходить через створення спеціальної "верхньої палати", спеціалізованої другої палати Парламенту. Форма цих других палат, звичайно, відрізняється за загальною системою управління й інституційною будовою кожної країни (наприклад, вони не є обов'язково частиною двопалатної системи в технічному розумінні, і ще менше, коли палати мають рівний статус) і їх можна розрізнити на основі побудови їх регіонального представництва (або другого рівня управління нижче центрального державного), їх повноважень і їх ролі не тільки в межах форми, а й по суті. Створення верхньої палати, і часто її детальне регулювання в основному покладено в

Конституцію. Ці другі палати є найвищим форумом для відносин між державою і регіонами.

У країнах з високим ступенем регіоналізації іноді виникає потреба в горизонтальній координації, так що легше досягти спільної позиції сам на сам з центральною владою. Для цього органи влади, яких це стосується, можуть засновувати міжрегіональні утворення, які можуть здобути місце, а іноді і формальне визнання в системі управління.

Серед багатьох можливих систем залучення регіональних і місцевих органів влади в європейський процес вироблення політики система на основі наявності об'єднаних національно-регіональних органів набуває зростаючого значення. За це відповідають різні фактори: деякі загального характеру, інші стосуються більше індивідуальних національних ситуацій.

З одного боку, інституційна роль і важливість держави в європейському процесі означає, що в підготовці політики і виборі Співдружності ці органи створюють суттєву зв'язку (ярус) у прийнятті рішень. З другого боку, існує необхідність, яку очевидно відчувають регіони, в постійному і системному доступі до центрів прийняття рішень. Переважним зв'язком для цього є центральний уряд. Не всі країни створили об'єднані органи як для загальної, так і особливо для європейської міжурядової координації. Але, здається, системи управління, де ці органи дійсно існують, мають йти тим же шляхом: вони створені і працюють у сфері відносної інституційної гнучкості, хоча не мають конкретних гарантій або певного конституційного захисту; покладаються на документи з невеликою формалізацією і працюють у сфері експерименту (принаймні, на початку) для пристосування їх структури, складу і повноважень до актуальних потреб вироблення політики.

В інших країнах ці об'єднані органи мають такі характеристики: наприклад, включають у себе політичних представників на найвищому рівні і підтримують свої виняткові стосунки з центральним урядом як співрозмовник, але мають повноваження більш консультативні, проте високо формалізовані.

Таким чином, все це показує, що справа надання регіональному і місцевому управлінню більшої ролі в процесі прийняття рішень в ЄС спирається на політичні цілі, які сам Союз ухвалив, і основний напрям розвитку виходить із цих цілей. Наближення рішень до громадянина, витрати, зростаюча важлива роль регіонального і місцевого уряду у впровадженні ініціатив ЄС - все вказує на необхідність змін у відносинах між інституціями Європейського Союзу і інституціями на субнаціональному рівні. Настає час регіональному і місцевому управлінню стати справжнім партнером ЄС.

МЕНЕДЖМЕНТ ТА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ: КОМПЕТЕНЦІЙНИЙ ПІДХІД

Важливим компонентом, що має вирішальне значення для підвищення дієздатності системи державного управління та її пристосування до вимог європейської інтеграції, є людський ресурс. Під час підготовки країн Центральної і Східної Європи до членства в ЄС найбільшу увагу було зосереджено на розвитку адміністративної спроможності, що передбачає наявність високого рівня знань, вмінь та навичок державних службовців, диференційованих залежно від рівня, посади, функціональних обов'язків та сфери діяльності службовця, які в сукупності гарантують ефективне вироблення та впровадження політики європейської інтеграції, забезпечують дієздатність системи державного управління, допомагають перетворити державу на рівноправного партнера ЄС та інших країн-членів.

Для процесів європейської інтеграції актуальності набувають знання, вміння та навички, які дозволяють, сприяють і допомагають:

1) своєчасно виконувати зобов'язання, які держава взяла на себе, обравши шлях євроінтеграції, наприклад здійснювати адаптацію національного законодавства, процедур, стандартів і норм до норм ЄС, забезпечувати їх виконання і дотримання, запровадити систему впровадження і моніторингу;

2) відігравати активну роль в євроінтеграційних процесах, використовуючи їх на користь власної держави, зокрема мати необхідні фахові, експертні чи технічні знання у своїх секторах і галузях; розуміти національні інтереси і мати здібності захищати їх; знати процедури і правила (протокол, голосування тощо), за якими приймаються рішення в ЄС; мати розвинуті комунікативні і лідерські навички (наприклад, спілкування з колегами, ведення переговорів, вміння переконувати), щоб впливати на процес прийняття рішень та вироблення політики в ЄС;

3) прискорювати процеси європеїзації в державі, зокрема завдяки прискоренню перекладу *acquis communautaire* та поширенню інформації про ЄС, а також через створення налагодженої системи координації всередині уряду, між різними гілками влади, між урядом та інституціями ЄС;

4) здійснювати планування, спираючись на стратегічне бачення, політичний аналіз і прогнозування, зокрема вміти передбачати розвиток подій на європейській арені і вдома; узгоджувати політику європейської інтеграції із внутрішньою політикою; спрогнозувати нову роль, функції і завдання уряду та реформувати урядові структури відповідно до прогнозу; запровадити систему управління змінами; впроваджувати зміни, спираючись на аналіз і обираючи між кількома альтернативами; повсякчас прилаштовувати систему багатовекторного співробітництва на національному та наднаціональному рівнях до змін, що відбулися або мають відбутися;

5) своєчасно реагувати на вимоги і виклики євроінтеграції, зокрема нарощувати спроможність через запровадження системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, застосування методів самооцінки та вимірювання адміністративної спроможності.

На основі досліджень останніх років можна простежити спільну тенденцію: розроблення та впровадження **системи менеджменту і розвитку людських ресурсів, базованої на компетенціях**. Така система менеджменту передбачає визначення компетенцій, якими мають володіти люди для того, щоб добре виконувати свої роботи, визначення їх рамок та використання їх як основи для найму,

відбору, навчання і підвищення кваліфікації. Це робиться задля визначення того, як повинен поводитись виконавець для того, щоб бути ефективним, і як він не повинен поводити себе, якщо не хоче бути неефективним. У результаті можна відстежити певний набір важливих елементів виконання роботи, які визначають різницю між успіхом і провалом. Розроблення компетенцій можна розглядати як частину аналізу потреб у навчанні. Маючи справу з компетенціями на практиці, ми повинні усвідомлювати розбіжності, які існують між різними країнами-членами ЄС в плані термінології та розуміння компетенцій.

Важливими для європейської інтеграції є *вміння і навички* стратегічного планування і бачення; організаторські здібності (створення ефективних команд і робочих груп, делегування повноважень, управління персоналом, його оцінювання і розвиток); розвинуті комунікативні навички (спілкуватися, переконувати опонентів, досягати компромісів, вести переговори); орієнтація на результат (аналізувати інформацію та робити висновки, за результатами аналізу приймати рішення, домагатися розв'язання проблем і конфліктів, діяти рішуче тощо).

Щодо спеціальних *знань*, вони складаються з обізнаності про інституції та систему права Європейського Союзу; сутність та процес вироблення європейських політик та процедури прийняття рішень; розуміння національних пріоритетів, пріоритетів та систем управління інших держав-членів ЄС; галузевих знань, знайомства зі стейкхолдерами (зацікавленими сторонами) та мережами вироблення політики в ЄС.

До того ж європейська інтеграція вимагає від державного службовця особливого *ставлення* до виконання своїх службових обов'язків, зокрема, особливого значення набувають:

- відкритість, яка складається з мобільності, визнання розмаїтості, здатності навчатися новому і бути готовим до змін;
- інноваційність, яка передбачає творчий підхід, активну позицію і сміливість;
- добросовісність, включаючи чесність, прозорість, підзвітність та відданість справі.

Так, метою опитування експертів 25 навчальних та науково-дослідних закладів держав-членів та кандидатів на вступ до ЄС, проведеного Голландським інститутом державного управління (ROI), було визначення “рамок спільних компетенцій для об'єднаної Європи”⁵, що описують знання, вміння та навички, необхідні для ефективного управління, а також ставлення державних службовці до виконання своїх службових обов'язків. Головним питанням було: “Що має знати, робити та демонструвати державний службовець на керівній посаді для того, щоб успішно діяти на європейській арені?”

Цільовими групами цього опитування були *державні лідери та фахівці на державній службі, які діють на національному рівні і мають справу з Брюсселем*. Державні лідери визначені як державні службовці, які займають провідні посади.

В опитуванні компетенція визначена, як “*здатність діяти успішно*”. Компетенція розділяється на: *знання (З), уміння (У) і ставлення (С)*. На основі відповідей можна визначити спільні компетенції для державних лідерів, які діють на національному рівні і мають справу з Брюсселем.

Так, на основі частотності відповідей, були визначені такі рамки спільних компетенцій:

⁵ Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame. - ROI: Centre for Public Leadership, 2004.

- уміння вести переговори;
- знання процедур;
- знання інституцій;
- відкритість поглядів;
- бачення стратегічної перспективи;
- соціальні навички;
- уміння створювати мережі;
- організаційні уміння;
- міжкультурна комунікація;
- добросовісність.

Було також відзначено, що *мовні навички* є важливою *передумовою* ефективною діяльністю на європейській арені.

Відповіді на опитування вказують на те, що бажані якості державних лідерів, які діють на національному рівні і мають справу з ЄС, у різних країнах є однаковими.

Для порівняння наводимо Рамки компетенцій і поведінки, що застосовуються Європейською Комісією. Європейська Комісія визначила для свого персоналу “Рамки компетенцій і поведінки”. Комісія використовує компетенції як інструмент, що допомагає їй призначати “службовців найвищого гатунку, які мають здібності, ефективність і добросовісність, що вимагаються Правилами набору кадрів”⁶.

Рамки компетенцій і поведінки в Європейській Комісії

ОСНОВНІ КОМПЕТЕНЦІЇ
(i) Для всіх
Поведінка
<ul style="list-style-type: none"> • Праця поряд з іншими • Мотивація • Службова культура
Компетенція
<ul style="list-style-type: none"> • Комунікація • Досягнення результатів • Розв’язання проблем і винесення суджень
(ii) для тих, хто займає керівні та лідерські посади
Компетенція
<ul style="list-style-type: none"> • Лідерство • Керівництво людьми • Менеджмент фінансів та інших ресурсів
(iii) специфічні компетенції та аспекти поведінки
Як передбачено посадовими інструкціями

Відносно вищого керівництва Комісія користується спеціальним набором компетенцій:

Ключові компетенції вищого керівництва Комісії

<ul style="list-style-type: none"> • Розробка глобальної місії • Досягнення цілей Комісії, результатів і прийняття рішень • Організація і структуризація праці, зокрема попереднє визначення цілей та ефективний менеджмент і моніторинг часу, витрат, діяльності і засобів • Відкритість для інновацій і творчості

⁶ Directorate-General for Personnel and Administration // http://ec.europa.eu/dgs/personnel_administration/index_en.htm.

- Управління персоналом і створення міцних команд
- Міжособистісний менеджмент, включно зі створенням мереж і здатністю впливати, тобто справляти вплив, вести переговори і переконувати персонал, партнерів і аудиторію
- Більш специфічні знання технічного характеру, або щодо специфіки Генерального Директорату

Європейське бюро з відбору на державну службу (EPSO) також користується переліками компетенцій, які необхідні для призначення на керівні посади. Компетенції, що вимагаються від претендентів на керівні посади середнього рівня⁷:

Основні компетенції
Загальні менеджерські уміння Комунікативні навички Міжособистісні навички Уміння вести переговори Попереднє переміщення в рамках організації
Технічні кваліфікації
Обізнаність з адміністративних, фінансових питань та контролю
Спеціальні знання
Знання політики Співтовариства, мов, законодавства і програм, особливо тих, що стосуються даної посади

Цікаво відзначити, що компетенції, які в країнах-членах ЄС визначені як такі, що стосуються вищих державних службовців, збігаються з компетенціями, які Європейська Комісія ухвалила для вищого керівництва Комісії.

Подальше дослідження Голландського інституту державного управління дало змогу виробити і запропонувати рамки спільних лідерських компетенцій для Європи, які містять сім ключових компетенцій⁸.

Рамки спільних лідерських компетенцій для Європи: сім ключових компетенцій

Ставлення і поведінкові характеристики	Уміння та навички	Знання
1. Відкритість мислення і поведінки Відкритість мислення Гнучкість Здатність навчатись Різноманітність	4. Соціальні навички Навички комунікації Лінгвістичні навички Соціальні навички Уміння слухати Міжкультурна комунікація Презентаційні навички Уміння створювати коаліції і партнерство Уміння створювати мережі Уміння лобювати	7. Знання на різних рівнях Європейський рівень /ЄС Інституції Процедури Політики ЄС Законодавство /право ЄС Відносини і партнерські мережі Національний рівень /своя країна Галузева політика і пріоритети Національна система і процедури Мережі соціального партнерства в Європі Відносини ЄС - країна-член

⁷ Цей перелік компетенцій вміщений у документі під назвою “Документ щодо середньої ланки менеджменту”, ухваленому Комісією 29 жовтня 2001 р., і в широкому сенсі відображений в “Таблиці компетенцій та аспектів поведінки”, яка ухвалена в складі “Огляду питань розвитку кар’єри” (CDR).

⁸ Koen Becking, Nikol Hopman. Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe / ROI-REEKS, Sdu Uitgevers, 2005.

	Ведення переговорів Уміння вести переговори Бачення стратегічної перспективи Уміння переконувати Уміння будувати консенсус	Національний рівень /інші країни Галузева політика і пріоритети Національні системи і процедури Мережі соціального партнерства в Європі Відносини ЄС - країни-члени
2. Інноваційність Ініціативність (проактивність) Інноваційність (новаторство) Креативність (творчий підхід) Сміливість/мужність	5. Націленість на результат Обробка інформації Винесення суджень Рішучість Націленість на результат Розв'язання проблем	
3. Добросовісність Чесність Прозорість Підзвітність Відданість справі	6. Організація Організаційні навички Планування й оцінювання Розвиток персоналу Делегування Уміння створювати команди	

Відносно набору компетенцій серед країн-членів ЄС спостерігається велике розмаїття термінології й досвіду. Країни, які для своїх державних служб розробили системи на основі компетенцій, користуються різними дефініціями і кластерами. Але це не означає, що немає єдиної основи для розуміння. Якщо придивитись уважніше до різних переліків і рамок, наведених вище, можна побачити спільні моменти. Усі системи на основі компетенцій використовуються як невід'ємна частина менеджменту людських ресурсів для відбору і добору кадрів, оцінки та атестації. Компетенції використовуються як інструмент аналізу потреб у навчальній підготовці та при розробленні навчальних програм.

Розроблення рамок спільних компетенцій для державних лідерів, що мають справу з Брюсселем, є і буде *постійною працею*. Рамки спільних компетенцій мають бути *динамічним* набором орієнтирів, який можна змінювати залежно від часу і контексту. Для того, щоб відповідати цим вимогам, рамки спільних компетенцій слід поділити на *загальну частину*, тобто набір спільних для всіх орієнтирів, та *специфічну частину*, що включає національний контекст, специфічні посадові вимоги та культурно обумовлені розбіжності.

Ці питання повинні стати точкою відліку для *подальшої розробки рамок спільних компетенцій* та їх конкретного застосування в системах менеджменту і розвитку людських ресурсів як набору спільних орієнтирів для державних лідерів, що мають справу з Європою, для розробки навчальних програм школами й інститутами державного управління, а також як спільної основи того, чого ми, європейці, очікуємо від Європи і що ми бажаємо вкласти в майбутню Європу.

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНІЦІАТИВА З ПРОЗОРОСТІ

9 листопада 2005 р. Європейською Комісією було започатковано Європейську ініціативу з прозорості (European Transparency Initiative). Ініціатива передбачає активізацію діалогу щодо трьох важливих питань:

1. Прозорість і представництво різних груп інтересів, тобто лобіювання в ЄС.
2. Чи мінімальні стандарти проведення консультацій, розроблені Комісією та запроваджені у практику її роботи з грудня 2002 р., є адекватними і достатніми та чи використовуються вони у належний спосіб.
3. Публікація відомостей про утримувачів фінансової допомоги з фондів ЄС.

Ініціатива почалася з оприлюднення Зеленої книги Європейської Комісії “Європейська ініціатива з прозорості” та запрошення до консультацій усіх зацікавлених сторін. Процес консультацій тривав з листопада 2005 до серпня 2006 р. Результати консультацій наразі опрацьовуються, найближчим часом можна чекати результатів їх аналізу та узагальнення, оформлення у вигляді Білої книги чи нормативно-правового акта.

Зважаючи на важливість питання лобіювання для України, пропонуємо більш детально спинитися на цьому напрямі Європейської ініціативи з прозорості та розглянути існуючі підходи до організації лобіювання, методи забезпечення прозорості стосунків між державними органами (органами ЄС) та представниками груп інтересів і розглянути пропозиції Європейської Комісії щодо удосконалення та збільшення прозорості процесу лобіювання.

Для України лобіювання було і залишається болючим питанням: як професійний вид діяльності лобіювання не визначено і відповідно не існує в Україні, немає нормативно-правової бази для його регулювання, не вироблено етичних принципів та норм, які б дозволяли чи забороняли проштовхувати та захищати інтереси певних груп у Верховній Раді, Кабінеті Міністрів, обласних, районних чи міських радах. Як результат, в суспільстві переважає думка, що професійними лобістами в країні є народні депутати та депутати обласних рад.

Європейська ініціатива з прозорості продовжується і поки що немає остаточних результатів, але вже сьогодні можна говорити про певні досягнення: вона дала можливість більш уважно подивитися на відносини між ЄС та представниками різних груп інтересів, проаналізувати процес лобіювання та запропонувати певні рамки і принципи, за якими повинні будуватися стосунки між лобістами та інституціями.

Лобіювання є поширеною формою діяльності в ЄС, точніше при органах ЄС. Згідно з даними Європейської Комісії, в Брюсселі працює до 15 тис. професійних лобістів - консультантів і правників, консалтингових та юридичних фірм, піар-компаній і профспілок, торговельних асоціацій, спілок і федерацій промисловців і підприємців, неприбуткових неурядових організацій, представників корпорацій тощо - з метою здійснення впливу на посадових осіб Європейської Комісії та депутатів Європейського Парламенту. Близько 2600 груп інтересів мають постійне представництво та утримують офіси в Брюсселі, заробляючи від 60 до 90 мільйонів євро на рік.

Але у процесі лобіювання залишаються проблемні зони, які потребують уваги Комісії:

- часто представники інтересів як громадянського суспільства, так і бізнесу надають викривлену інформацію про можливі наслідки - економічні, соціальні чи екологічні - від запровадження тієї чи іншої політики;

- сучасні технології дають змогу миттєво мобілізувати окремі групи суспільства для організації масових кампаній у підтримку чи проти певного курсу чи справи. За таких умов Європейська Комісія позбавлена можливості перевірити, наскільки масові кампанії дійсно відображають настрої чи побоювання громадян ЄС;
- правомірність та неупередженість лобістської діяльності певних неурядових організацій інколи є сумнівною, коли вони фінансуються з джерел самого ЄС або існують завдяки фінансовій та політичній підтримці своїх членів;
- самі ж неурядові організації впевнені, що бізнес-кола та громадянське суспільство ніколи не були і не будуть рівноправними партнерами у захисті інтересів своїх представників - адже інвестиції корпоративного сектора в лобіюванні є значно більшими, ніж собі може дозволити громадянське суспільство;
- існує загальна думка, що інформація про всіх лобістів при ЄС є недостатньою, включаючи дані про фінансові ресурси, які використовуються для цього виду діяльності.

Європейська ініціатива з прозорості спрямована на досягнення кількох цілей:

1. Зробити діяльність Європейської Комісії та Співтовариства в цілому більш зрозумілою для пересічних громадян та у такий спосіб знайти підтримку своїм заходам, програмам і проектам.
2. Удосконалити процес лобіювання, виробити кращі процедури, розробити кодекс етики для професійних лобістів та інших представників груп інтересів.
3. Завдяки консультаціям та діалогу прояснити та уточнити стосунки між Комісією та представниками груп інтересів, подолати недовіру та непорозуміння, що існують між двома основними групами інтересів - неприбутковими неурядовими організаціями та бізнесом.

Незважаючи на намагання останніх років зменшити “дефіцит демократії” та наблизити ЄС до громадян, діяльність Європейського Союзу в цілому та Європейської Комісії зокрема й досі залишається незрозумілою й далекою від щоденних інтересів та справ пересічних європейців. Залишаючись незрозумілою, Комісія не може сподіватися на підтримку широких верств населення, має невеликі шанси залучити громадян до активної участі в європейському врядуванні.

Європейська ініціатива з прозорості має доповнити вже існуючі ініціативи та заходи з удосконалення європейського врядування, підсумовані у кількох білих книгах:

- Біла книга з європейського урядування: краще регулювання;
- Біла книга з європейського урядування: консультації та участь громадянського суспільства;
- Біла книга з європейського урядування: алгоритм для прийняття рішень регуляторними органами;
- Біла книга з європейського урядування: оцінювання і прозорість;
- Біла книга з європейського урядування: краще законотворення.

Європейська ініціатива з прозорості спрямована на те, щоб залучити різні групи стейкхолдерів до процесів прийняття рішень та вироблення політики через збільшення їх зацікавленості, стимулювання активної участі у процесах консультацій та інших форм громадської активності, як-то громадські слухання, громадські ради, робочі групи, форуми тощо.

Нова ініціатива має зробити діяльність ЄС та її основного робочого органу - Європейської Комісії - більш відкритою та зрозумілою, збільшити довіру до них з боку пересічних громадян та активістів громадських рухів, здобути підтримку великого і малого бізнесу.

Сьогодні Європейська Комісія змушена відповідати на критику з різних боків: представників громадянського суспільства та бізнес-кіл⁹. Третій сектор звинувачує Комісію в тому, що вона захищає виключно інтереси бізнесу. У звіті від 16 жовтня 2006 р., представленому в рамках обговорення Європейської ініціативи з прозорості, Альянс за прозорість лобіювання та етичне поведіння в ЄС (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation at the EU / ALTER-EU) та Мережа "Від Сіетлу до Брюсселя" (Seattle to Brussels Network / S2B), що представляють третій сектор ЄС, намагаються довести, що корпоративні лобісти мають виключний вплив на вироблення політики в ЄС, особливо торговельної, що, у свою чергу, має негативний вплив на соціальну справедливість, екологію та боротьбу з бідністю.

Одночасно компанії та корпорації вважають, що ЄС та Комісія недостатньо піклується про їхні інтереси. Під час щорічної зустрічі UNICE - Федерації європейського бізнесу - 17 жовтня 2006 р. наголошувалось, що європейські компанії повинні змусити комісарів краще дослухатися до їхньої думки в процесі розробки своїх політик.

Позиція UNICE наступна: намагаючись бути інноваційними та конкурентоспроможними, створюючи нові робочі місця та витрачаючи кошти на розвиток людських ресурсів, їх навчання та професійну підготовку, компанії працюють для блага всієї Європи. Тому вони сподіваються, що рішення, що їх приймає ЄС, будуть посилювати їх позиції у глобальному змаганні, а не заважати їм конкурувати на світових ринках. Філіп де Бюк, Генеральний Секретар UNICE, представив результати опитування 320 компаній: 40% опитаних впевнені, що ЄС не чує голосу бізнесу і не враховує їхньої думки.

Щоб повернути ЄС обличчям до бізнесу, UNICE у найближчий час збирається збільшити тиск на ЄС з метою впливу на його внутрішню та зовнішню політику. Об'єктом впливу стануть реформи в соціальному секторі та на ринку праці, посилення внутрішнього ринку ЄС, боротьба з протекціоналізмом та за кращий доступ до ринків за кордоном.

Збільшення прозорості має захистити Європейську Комісію від критики та звинувачень в упередженості, а також допомогти опонентам - представникам бізнесу та громадянського суспільства - досягти консенсусу та краще розуміти місію, мотиви та наміри один одного.

Більшій прозорості можна досягти через удосконалення процедур проведення лобістської діяльності.

Європейською Комісією вже запроваджено певні механізми забезпечення прозорості. Це, по-перше, утвердження загальних принципів та впровадження мінімальних стандартів проведення консультацій та, по-друге, широке використання засобів електронної демократії для проведення консультацій та залучення пересічних громадян та представників громадянського суспільства до процесу прийняття рішень. Перш за все йдеться про консультаційний веб-сайт Європейської Комісії "Твій голос в Європі / Your Voice in Europe"¹⁰, CONECCS - базу даних неурядових неприбуткових

⁹ <http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative/article-140650>

¹⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

організацій, зацікавлених у співробітництві з Європейською Комісією¹¹, а також інші громадські або приватні інформаційні ресурси, що мають на меті привернути увагу громадян до політики ЄС та залучити їх до консультацій (наприклад, Портал європейської політики / EU Policy Portal).

Згідно з мінімальними стандартами проведення консультацій кожний, хто бажає взяти участь, повинен зареєструватися, для чого необхідно повідомити ім'я учасника та організацію, яку він / вона представляє. Занесення організації до бази даних CONECCS є добровільною справою, до того ж база даних містить лише мінімальну інформацію про організацію (назва, адреса, контакти).

На відміну від Комісії, Європейський Парламент більш вимогливо підходить до представників груп інтересів. У Парламенті введена обов'язкова акредитація, що видається терміном на один рік. Акредитація в Парламенті, як і в Комісії, вимагає мінімальної інформації про акредитовану особу: хто вона, яку організацію представляє.

Європейська Комісія посилається на досвід німецького Бундестагу і пропонує ввести певні його елементи в практику відносин з лобістами в ЄС. Кожного року організації, які хочуть висловлювати або захищати чийсь погляд в німецькому парламенті, повинні внести себе до публічного відкритого реєстру та надати таку інформацію: ім'я та посада, назва організації і її адреса, сфери діяльності та інтересів організації, склад правління або ради директорів організації, кількість членів; фінансова інформація не вимагається. Тільки ті лобісти, які зареєструються, матимуть доступ та право голосу під час обговорень на парламентських комітетах.

Європейська Комісія не вважає, що необхідно зробити реєстрацію / акредитацію лобістів обов'язковою. Наразі вона обговорює можливі стимули, щоб заохотити учасників лобістського процесу добровільно зареєструвати свою організацію в базі даних. Таким стимулом може стати зобов'язання Комісії автоматично і вибірково (відповідно до інтересів / сфер діяльності організації) надсилати інформацію про консультації, які планується проводити.

Разом з тим, щоб потрапити в базу даних, необхідно буде надати інформацію про те, кого представляє лобістська група, яку місію чи яке завдання виконує і як вона фінансується. Для реєстрації на участь у конкретному заході необхідно буде повідомити, чий саме інтереси представляє особа чи консалтингова фірма і з якою метою вона бере участь у поточному обговоренні. Публічний реєстр, відкритий для пересічних громадян, журналістів, інших лобістів, допоможе зняти багато претензій і скарг.

Іншим інструментом збільшення прозорості має стати введення кодексу доброчесності лобіста. Такий кодекс вже запроваджено в Європейському Парламенті, де підписання та дотримання кодексу є обов'язковою умовою для акредитації. Наслідком порушення статей кодексу стає скасування акредитації, та, відповідно, заборона відвідувати Парламент.

Розробка та ухвалення кодексу доброчесності лобіста не буде першою спробою використання етичних норм для регулювання цього виду діяльності. У 1992 р. Європейська Комісія запропонувала професіональним представникам груп інтересів - консультантам, лобістським фірмам - мінімальні стандарти етичної поведінки:

- лобісти повинні діяти чесно і завжди декларувати, чий інтереси вони представляють;
- вони не повинні поширювати неправдиву інформацію;

¹¹ http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index_en.htm

- у своїй діяльності вони не повинні вдаватися до тиску чи пропонувати винагороду, щоб отримати необхідну інформацію або привілейоване ставлення.

Більшість фірм, що займалися професійною лобістською діяльністю, прийняли ці стандарти у вигляді свого внутрішнього кодексу поведінки. Пізніше, у 2005 р. до кодексів було додано широкий спектр санкцій проти порушників правил, від усної догани до закриття доступу до участі в консультаціях назавжди.

Сьогодні кодекси етичної поведінки регулюють діяльність консультантів, юристів та фірм, що професійно займаються лобістською діяльністю, та не охоплюють інших “гравців” на цьому полі: працівників корпорацій, що хочуть брати участь у процесах вироблення рішень, неурядових організацій та їх об’єднань, що представляють інтереси певного сектора громадянського суспільства, аналітичних центрів чи юридичних фірм, що найняті для одноразової підтримки.

Тому Комісія вважає, що необхідно розробити кодекс доброчесності лобіста, який би поширювався на всі лобі-групи, що хочуть співпрацювати з Комісією. Це можна зробити на основі узагальнення тих кодексів, що регулюють діяльність професійних лобістів сьогодні, а також розробити систему санкцій проти порушників етичних норм (наприклад, тимчасова заборона брати участь у консультаціях, внесення організації до списку порушників). Такий підхід необхідно доповнити системою моніторингу - призначити організацію, що буде слідкувати за дотриманням, відслідковувати порушників та інформувати про це лобі-спільноту. У свою чергу, Комісія буде наполягати на тому, щоб порушникам було закрито доступ в усі інші інституції ЄС.

Виступаючи за введення кодексу доброчесності лобіста, Європейська Комісія є прихильником добровільності в прийнятті кодексу професійними лобістськими групами і вважає, що колегіальність та саморегулювання є найкращою формою організації для лобі-спільноти.

Прагнучи збільшення прозорості у своїй діяльності, особливо у стосунках з професійними лобістськими організаціями та представниками груп інтересів, Європейська Комісія обирає системний підхід.

Вона визнає, що лобістська діяльність є легітимною і важливою складовою процесу вироблення політики в ЄС; що лобі-групи роблять значний внесок у цей процес, привертаючи увагу до питань, які з різних причин не потрапили у поле зору Комісії. Разом з тим, покликана захищати та охороняти інтереси Співтовариства, Комісія залишає за собою право не зважати на певні пропозиції та діяти на власний розсуд.

Комісія наголошує, що збільшення прозорості у відносинах з лобі-групами має спиратися на більшу відкритість Комісії, а також інших інституцій ЄС, для усіх суспільних груп. Вимагаючи від професійних лобістів дотримуватися кодексу доброчесної поведінки, Європейська Комісія звертається до своїх посадових осіб і службовців, до усіх інституцій ЄС переглянути правила та стандарти професійної етики, зокрема у відносинах з лобі-групами.

Серед нових інструментів, що мають сприяти прозорості, Комісія пропонує ввести заохочення для професійних лобістів, зареєструватися в базі даних Європейської Комісії; розробити кодекс доброчесної поведінки лобіста; підкріпити його системою моніторингу та санкціями за недотримання.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД СТАНДАРТИЗАЦІЇ

Однією з найважливіших передумов створення єдиного ринку без кордонів є відсутність технічних бар'єрів для руху товарів, якими є різні стандарти на продукцію у державах-членах. Методом подолання технічних бар'єрів є уніфікація, гармонізація та наближення національних технічних стандартів і сертифікаційних процедур у єдині європейські стандарти, а також взаємне визнання сертифікатів, отриманих у лабораторіях держав-членів.

Принцип взаємного визнання означає принцип заборони дискримінації, який у Договорі заснування забороняє відмінне ставлення до продукції, імпортованої з держави-члена порівняно з продукцією, виробленою у власній країні. Для того, щоб це положення Договору набрало чинності, необхідно, щоб законодавство іншої держави-члена було відповідним вітчизняному законодавству. Цей принцип був зафіксований Європейським Судом у 1979 р. у справі *Cassis de Dijon*. Наслідки вироку у цій справі були поширені на всі сфери права, оскільки він стверджував, що головним є принцип рівності результату застосування законодавства, якщо не доведено зворотного.

Для руху товарів принцип взаємного визнання має той наслідок, що влада, перш ніж забороняти/ дозволяти продукт, має пересвідчитися у його відповідності законодавству, коли той вперше потрапив на ринок і прийняти сертифікат відповідності у країні походження. Тобто продукт не повинен вдруге проходити перевірку на відповідність, тому що початкової перевірки достатньо, якщо вона була здійснена до адміністративного контролю в країні призначення. Принцип взаємного визнання реалізується через зобов'язання держав-членів відмовитися від опору надходженню на їхній ринок продукції, яка походить з інших держав-членів, якщо вона схвалена Комісією та іншими державами. Таке зобов'язання, фактично, приводить до скасування необхідності доводити відповідність товару місцевим стандартам.

Для руху послуг ситуація є складнішою. Передусім послуга є чимось нематеріальним, а її реалізація відбувається шляхом укладання контракту (страхування, транспортування, медичне обслуговування, бухгалтерія тощо). Якщо послуга надається фізичною особою, вона мусить мати не тільки громадянство країни, де ця послуга надається, але й мати сертифікат кваліфікації даної країни. Оцінка кваліфікації має спиратися на взаємне визнання дипломів. Якщо ж послуга надається установою чи організацією, дозвіл на неї має бути наданий Союзом, а її діяльність має бути суворо перевірена, щоб упевнитися, що вона не призведе до порушення національних правил, зокрема в соціальній чи податковій сфері.

Для руху людей принцип заборони дискримінації не становить винятку для взаємного визнання; він потрібен для проведення заходів щодо гармонізації у сфері дипломів, соціального захисту, податкових пільг.

Застосування принципу взаємного визнання значно полегшується, коли виробники товарів і послуг керуються тими самими стандартами. Нині, коли єдиний європейський ринок охоплює 28 держав, усі вони добровільно застосовують єдині європейські стандарти, щоб дозволити вітчизняним товарам, послугам і робочій силі вільно пересуватися через внутрішні кордони єдиного ринку і мати своїми споживачами більш як 460 млн людей.

Користь від європейської системи стандартизації отримують передусім споживачі: завдяки єдиним стандартам продукція стає безпечнішою, підвищується її

якість і здешевлюється вартість. Усе це відбувається завдяки більшому обсягові ринку, який здешевлює вартість розробки та випробувань нових зразків.

Виробники товарів вииграють від можливості ширшої кооперації з постачальниками, кращих гарантій якості сировини, напівфабрикатів і комплектуючих та зростання ефективності виробництва. Спільні стандарти забезпечують європейській економіці провідне становище на світовому ринку. Їх використовують виробники третіх країн, відкриваючи європейським промисловцям шлях для збільшення торговельного обміну, наприклад з Китаєм чи Індією.

Потужність європейської системи стандартизації забезпечується суворим дотриманням принципів, які є спільними для всіх європейських організацій з питань стандартизації. Цими принципами є:

- узгодженість;
- відкритість і прозорість;
- готовність національних урядів до чіткої імплементації європейських стандартів у національне законодавство;
- узгоджена робота національних та європейських інституцій на всіх етапах розроблення єдиних стандартів;
- спільна робота (де це можливо) з міжнародними організаціями з питань стандартизації;
- ринкова орієнтація та відповідність потребам промисловості;
- відповідність нормам СОР.

Стандартизація являє собою ефективний інструмент для скорочення бюрократичних процедур щодо забезпечення належної якості продукції європейських виробників, запобігання створенню бар'єрів всередині єдиного ринку через різні стандарти та ускладнення законодавства.

Діяльність щодо стандартизації здійснюється із забезпеченням прозорості і дотриманням усіх процедур прийняття рішень трьома організаціями:

1. Європейським комітетом стандартизації (CEN).
2. Європейським комітетом електротехнічної стандартизації (CENELEC).
3. Європейським інститутом телекомунікаційної стандартизації (ETSI).

У цьому процесі беруть участь також галузеві організації, діяльність яких дозволена Європейським комітетом стандартизації (наприклад Європейський комітет стандартизації заліза і сталі).

Європейський комітет стандартизації є найбільшою з трьох перелічених інституцій і представляє різні галузі. З травня 2004 р., тобто одночасно з розширенням ЄС, 28 національних органів у галузі стандартизації об'єдналися в європейську парасолькову організацію - CEN.

Крім того, у галузі стандартизації існує вісім асоціацій, які представляють галузі промисловості та окремі зацікавлені суспільні групи, що беруть участь у цій діяльності. CEN має також шість філіалів у різних країнах Східної та Південно-Східної Європи, які мають намір у перспективі набути членства в ЄС або Європейської асоціації вільної торгівлі, а тому мають дещо особливий статус. Повсякденна діяльність CEN здійснюється з Брюсселя. Значна роль CEN полягає у формуванні загальних підходів у таких галузях, як аерокосмічна, хімічна, машинобудування, харчова промисловість, послуги, транспорт і багато інших.

Вищим керівним органом CEN є його Генеральна Асамблея, яка складається з 28 національних членів. Представники філіалів, асоціацій та радники мають статус спостерігачів. Нижче, за ієрархією, перебуває Адміністративна Рада, якій Генеральна

Асамблея делегує повноваження приймати цілу низку політичних рішень. Технічна Рада займається суто питаннями стандартизації: розробкою стандартів, прийняттям рішень відносно програм діяльності тощо. Самі європейські стандарти розробляються у технічних комітетах за участю європейських експертів. Програма діяльності у галузі стандартизації розробляється комітетами програмування (2 у CEN та 4 у CENELEC) на основі повноважень у галузі стандартизації, які надаються Комісією. Справою розробки стандартів опікуються більш як 280 технічних комітетів, які мають свої підкомітети і співпрацюють з європейськими федераціями. Вони розробляють приблизно 10 тис. європейських норм на рік і об'єднують понад 60 тис. експертів, делегованих підприємствами та професійними об'єднаннями у робочих групах європейських організацій. Щорічно встановлюється таким чином приблизно 1 тис. норм, або у середньому 5 нових норм на день. Альтернативою європейським стандартами є так звані робочі домовленості в рамках CEN та інші договірні зобов'язання, які пропонують швидші і гнучкіші альтернативи традиційним європейським стандартам.

Отже, CEN, завдяки стандартам, які розробляються під його егідою, здатний відповісти на найрізноманітніші ринкові потреби промисловості об'єднаної Європи. Європейські стандарти являють собою продукт, який поєднує експертизу з боку всіх держав-членів і який ґрунтується на широкому консенсусі як відповіді на суспільний запит. Таким чином, це дуже потужний інструмент у тому сенсі, що він цілком ґрунтується на праві ЄС та імplementований у 28 країнах. Він дає життя спільному ринку.

До появи європейських стандартів існували їхні прообрази й технічні специфікації. У своїй роботі CEN керується технічними доповідями і керівництвами, які служать інформаційними джерелами для користувачів та розробників стандартів. До останнього доробку CEN належить робоча домовленість у відповідь на запит галузі зв'язку та інформаційних технологій. Оскільки тут продукція застаріває значно швидше, ніж у традиційних галузях, необхідно було оперативно (протягом 6-12 місяців) надати відповідні норми.

Процедурно розроблення і впровадження стандартів виглядає наступним чином. Пропозиції до CEN можуть надходити з різних джерел. Однак зазвичай вони проходять шлях від галузей промисловості через національні органи з питань стандартизації, або, якщо європейське законодавство у даній сфері ще не імplementовано до національного, - через Європейську Комісію або ЄАВТ. Відтак відповідний технічний комітет оцінює потреби підприємців і виносить рішення щодо прийняття пропозиції. Прийнятий проект щодо стандартизації вноситься до однієї з робочих груп, які займаються відповідними галузями.

Однією з переваг CEN є та, що як тільки такий проект щодо стандартизації затверджується, національні органи з питань стандартизації не мають права розробляти власні стандарти у відповідній царині або переглядати існуючі стандарти без дозволу Технічної Ради. Це зобов'язання має назву "standstill" і забезпечує зосередження зусиль головним чином на гармонізації. Як тільки проект чергового європейського стандарту доходить до стадії готовності, він виноситься на громадське обговорення, яке відоме у CEN, як CEN Enquiry. Упродовж цієї стадії усі зацікавлені сторони (виробники, публічна влада, споживачі тощо) можуть коментувати і обговорювати проект.

Кожен новий європейський стандарт приймається національними органами з питань стандартизації, які формують CEN, шляхом голосування кваліфікованою

більшістю. Після оприлюднення стандарту Європейським комітетом стандартизації кожен національний орган зобов'язаний затвердити європейський стандарт так, якби він був національним стандартом і одночасно вилучити всі національні стандарти, які вступають у протиріччя з новим стандартом. Відтак європейський стандарт перетворюється на національний у 28 державах-членах CEN.

Незважаючи на те, що робочі домовленості було впроваджено у відповідь на потреби зв'язку та інформаційних технологій як оперативне рішення, нині цей інструмент застосовується практично в усіх галузях. У цьому були зацікавлені насамперед самі промисловці. При цьому їхня участь у створенні домовленостей оформлювалась не через національні делегації, не за будь-якою іншою географічною ознакою, а учасники могли прибути навіть з-поза меж Європи. Однак, на жаль, робочі домовленості не мають статусу європейського стандарту, тому національні органи з питань стандартизації не зобов'язані адаптувати до них національні стандарти.

CENELEC має 78 Технічних Комітетів і розробив понад 4 тис. європейських стандартів. Галузями, які охоплює CENELEC, є, зокрема, побутова й промислова електротехніка та відновлювальні джерела енергії.

ETSI також є неприбутковою організацією, до завдань якої входить створення телекомунікаційних стандартів. Вона нараховує більш як 490 членів, що представляють виробників, операторів відкритих мереж, користувачів, провайдерів та адміністраторів. Робота ведеться у 26 Технічних Комітетах, які провели понад 125 робочих зустрічей.

Унікальність європейської системи стандартизації полягає в її тісному зв'язку з європейським законодавством. Тому всі три органи (CEN, CENELEC, ETSI) тісно співпрацюють з Європейською Комісією. Останніми роками у ході цієї співпраці сформувався так званий "новий підхід", який можна сформулювати в трьох наступних принципах.

1. Директиви повинні містити лише найсуттєвіші вимоги щодо результатів, які мають бути досягнуті, але залишають свободу вибору способу досягнення поставлених ними завдань. Наприклад, якщо Європейська Комісія надає чинності нормі, яка врегульовує безпеку функціонування машини, текст цієї норми не міститиме технічних деталей стосовно того, у який саме спосіб має діяти машина. Директива лише надаватиме загальні вказівки щодо того, які вимоги до збереження здоров'я та дотримання безпеки висуваються.

2. Новий підхід характеризується посиленням нормативних актів на стандарти. У прикладі з машиною - після формулювання основних вимог буде зроблено посилення на один з численних європейських стандартів, розроблених експертами у Технічних Комітетах.

3. Незважаючи на те, що стандарти співвідносяться із законодавством, вони залишають виробникам свободу вибору. Останні не зобов'язані точно йти за стандартами, щоб виконати директиву; для виконання основних вимог вони самі обирають технічне рішення. Однак, якщо виробники будуть слідувати гармонізованим стандартам, існує велика вірогідність того, що вони автоматично виконають основні вимоги. Виробники також зобов'язані маркувати відповідність своєї продукції основним вимогам знаком СЄ.

Одним з головних завдань європейських організацій з питань стандартизації є сприяння у ліквідації технічних бар'єрів торгівлі. Щоб уможливити цей процес, Європейський Союз прийняв так звану Директиву 98/34, яка визнає CEN, CENELEC та ETSI офіційними органами стандартизації в Європі. Вона також надала

Європейській Комісії право уповноважувати згадані три організації розробляти європейські стандарти, через які реалізовуватиметься європейське законодавство.

Європейські стандарти діють у всіх найважливіших галузях промисловості - машинобудуванні, електронному приладобудуванні тощо. Разом вони становлять більш як 16% промислового виробництва ЄС. Перевагою нового підходу є також те, що він значно спрощує для законодавців усі процедури узгодження позицій, тому що вони не мусять заглиблюватися у технічні деталі. Директиви не потребують регулярного оновлення з метою врахування змін технології, а виробники, виконуючи директиву, мають свободу дій.

Кожна європейська держава має власний орган з питань стандартизації й давні традиції технологічних розробок. Останні мають особливу вагу в гарантуванні безпеки продукції та запобіганні появі недоброякісних товарів. Експерти, які працюють у Європейському комітеті стандартизації, зазвичай приходять з відповідних національних комітетів. Вони представляють інтереси як промисловців, так і інших соціально-економічних груп населення, таких, наприклад, як захисники довкілля або спілки споживачів.

На європейському рівні CEN, CENELEC і ETSI дуже тісно співпрацюють з інституціями Європейського Союзу - Генеральним Директоратом з питань підприємництва і промисловості та секретаріатом ЄАВТ. Добре розвинуті зв'язки також і з міжнародними організаціями у справах стандартизації, що є відображенням безпосередніх потреб динамічного розвитку європейської економіки. Міжнародні та європейські процеси стандартизації достатньо добре скоординовані формальними угодами між ISO та CEN (Віденська угода) і між IEC та CENELEC (Дрезденська угода). Європейський Союз усвідомлює необхідність, наскільки можливо, адаптувати європейські стандарти (отже, і національні) до міжнародних стандартів. При цьому ті стандарти, що вступають у протиріччя з міжнародними, вилучаються. Таким чином гарантується, що міжнародні стандарти задовольнятимуть потреби промисловості, забезпечуючи виробникам доступ на всі ринки - від національних до глобальних.

Віденська угода між CEN та ISO створила дуже ефективний інструмент, завдяки якому забезпечено умови для розробки спільних європейських та міжнародних стандартів. Більш як 27% європейських стандартів, прийнятих CEN, є ідентичними міжнародним стандартам, а багато інших тісно з ними пов'язані. Це стало можливим завдяки спільним цілям - виробити якнайкращі стандарти, щоби вони задовольняли найвищим вимогам. В умовах швидкозмінюваних технологічних змін система стандартизації має весь час тримати двері відкритими для нових розробок та інновацій так, щоб стандарти працювали на випередження подій.

Ще однією формою міжнародного співробітництва є статус Партнерського органу з питань стандартизації, концепція якого виникла в 2004 р. Вона мала на меті створити умови для співпраці з CEN тим країнам, які у найближчій перспективі не збираються стати членами ЄС або ЄАВТ. Партнерський орган з питань стандартизації має право брати участь у деяких Технічних Комітетах і впроваджувати відповідні європейські стандарти на національному рівні. Як і постійні члени CEN, Партнерський орган має імплементувати результати їхньої роботи як національні стандарти й усувати ті стандарти, які вступають з ними у протиріччя.

Європа традиційно розвивала торговельні відносини з сусідніми країнами. Отже, для європейської промисловості, як і для промисловості її торговельних партнерів, важливою є та обставина, щоб експорт та імпорт здійснювалися без необхідності дотримання великої кількості технічних специфікацій, які відрізняються

одна від одної. З часу запровадження Партнерського органу до нього приєдналося 5 країн, зокрема Єгипет, Росія, Сербія та Чорногорія, Туніс і Україна.

Російський орган з питань стандартизації ГОСТ був одним з перших, хто приєднався до CEN у рамках Партнерського органу у 2004 р. Відтак ГОСТ бере участь у роботі п'яти Технічних Комітетів, зокрема з питань ліфтів, іграшок та обробної промисловості.

CEN та CENELEC розвивають діяльність у різних частинах світу за допомогою різноманітних програм технічної допомоги, наприклад Програма якості Євромед, Програма для Середземноморського регіону та інші.

РОЗВИТОК ВІДНОСИН МІЖ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ ТА ГРОМАДЯНАМИ В УКРАЇНІ: СТАНДАРТИ ЄС ТА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ

Зміцнення відносин між державними службовцями та громадянами в усьому світі розглядається як міцна основа для поліпшення процесів вироблення державної політики та як основа добросовісного врядування.

Конституція України проголошує право громадян на участь в управлінні державними справами. У зв'язку з цим усі уряди в Україні декларують своїми пріоритетами прозорість, відкритість та участь громадськості у врядуванні. Незважаючи на це, все ще існує невідповідність між задекларованими підходами та фактичними результатами.

Перехідний процес від управління радянського типу до демократичного врядування в Україні проходить досить повільно. Серед головних перешкод на цьому шляху можна виділити слабкі можливості центральних та субнаціональних органів влади щодо вироблення та оцінювання державної політики, а також невисокий рівень участі громадян у розробленні та реалізації державної політики.

Незважаючи на зусилля щодо забезпечення більшої прозорості органів влади, які докладалися протягом останніх років, що призвело до створення Інтернет-порталів і веб-сайтів центральних та субнаціональних органів влади, інформованість та ступінь участі громадян усе ще залишаються низькими. Проголошені наміри та готовність нового керівництва України дає змогу сподіватися на успіх у розвитку відносин між органами влади та громадянами.

Важливість модернізації взаємостосунків державних службовців і громадян.

ЄС розглядає розвиток відносин між державними службовцями та громадянами як міцну основу для поліпшення процесів вироблення державної політики та добросовісного врядування. Залучення громадян до процесів вироблення державних рішень дає змогу органам влади знайти нові джерела ідей про напрями політики та отримати нову інформацію і ресурси для прийняття рішень. Це також важливий внесок у підвищення довіри до органів влади з боку суспільства, яка підвищує якість демократії та зміцнює можливості громадянського суспільства.

У країнах із розвинутими демократичними системами зміцнення зв'язків державної служби із громадянами дає змогу¹²:

- § Підвищувати якість демократії, надаючи можливості органам влади використати додаткові джерела інформації, перспективи та потенційні рішення для того, щоб вирішувати нагальні потреби державної політики за умов підвищення складності умов, взаємної пов'язаності напрямів державної політики і в умовах обмеженого часу.
- § Забезпечувати потреби інформаційного суспільства, підготуватися до прискореного та ширшого спілкування із громадянами та забезпечення свідомого управління.
- § Інтегрувати інформацію та пропозиції, які надходять від громадян, до процесу вироблення державних рішень для виправдання очікувань громадян на те, що їх голос буде почуто, а їх думки - взято до уваги.

¹² Організація економічного співробітництва та розвитку. Політичні рекомендації. - Лип. - 2001. - № 10.

§ Реагувати на потреби щодо вищого ступеня прозорості та відповідальності органів влади - одночасно із посиленням уваги з боку суспільства та засобів масової інформації до діяльності органів влади, підвищуються та систематизуються стандарти суспільного життя.

§ Посилювати довіру до органів влади з боку суспільства, відвернути поступову “ерозію” довіри до головних державних інституцій.

Відносини між державними службовцями та громадянами стосуються широкого спектра взаємодії на кожному етапі прийняття рішень, починаючи з моменту розробки до їх виконання та оцінки.

У практичному плані взаємодія між державними службовцями та громадянами означає інформованість, консультації та активну участь громадян.

Інформування розуміється як двосторонні відносини, за яких державні службовці готують та надають інформацію для користування громадянами. Сюди входить як пасивний доступ до інформації на вимогу громадян, так і активні заходи, яких уживають державні службовці для поширення інформації серед громадян.

Консультування - це двосторонні стосунки, завдяки яким створюється зворотний зв'язок між громадянами та державними службовцями. Консультування базується на попередньому визначенні державними службовцями тих питань, для вирішення яких необхідно активно вивчати думку громадян і забезпечувати отримання такої інформації.

Активна участь - це відносини, які передбачають партнерство громадян з державною службою, коли громадяни беруть активну участь у процесі вироблення рішень. Такі відносини визнають роль громадян у визначенні варіантів політики та у формуванні політичного діалогу. Відповідальність за остаточне рішення несе відповідний орган влади.

Основні тенденції розвитку стосунків між державними службовцями та громадянами в Україні міцно пов'язані з її історією, управлінською культурою та сприйняттям органів влади громадянами. Для покращення стосунків між державними службовцями та громадянами вживаються конкретні заходи, але, з одного боку, все ще необхідно докладати значних зусиль для розвитку готовності та спроможності державних службовців.

З другого боку, низька якість державних рішень та довіра до них призводять до зворотного ефекту - громадяни відчувають, що їх інтересами нехтують і що вони не мають ніякого значення для прийняття рішення. Дуже небагато із органів влади регіонального та місцевого рівнів активно намагаються перебороти таку відчуженість громадян і вкладати необхідні ресурси в розбудову процесів для забезпечення участі громадян. Виконавська діяльність державних службовців не повинна підривати взаємовідносини органів влади з громадянами; навпаки, органи влади мають розглядатися як зони, вільні від корупції та дружні до користувачів послуг.

Історія

Як вказується у звіті ООН “Загальна оцінка країни. Україна”, з часу проголошення незалежності в 1991 р. Україна була змушена розпочати будівництво основних інституцій демократичної держави практично з нуля. Звіт вказує, що протягом останнього десятиліття Україна повинна була виконувати нагальні завдання, пов'язані із забезпеченням умов для сталого людського розвитку та постійного руху в напрямі до демократії, що потребувало розвитку культури прав людини та формування сильного громадянського суспільства¹³.

¹³ Загальна оцінка країни. Україна. Представництво ООН в Україні. - 2004. - С. 4.

У сфері переходу до демократичного врядування першочергові зусилля були спрямовані на зміну іміджу “державної машини” на користь “слугуванню суспільству”.

Відповідно до концепції “державної машини” держава розглядалася як велике підприємство, в якому роль менеджера виконує уряд. Відповідно до цього врядування вважалося певним технологічним процесом, збудованим на стандартизованих процедурах. Кожен державний службовець мав функціонувати як гвинтик, який забезпечував передавання інструкцій зверху донизу. При цьому у громадян не було шансів для внесення змін чи здійснення реального контролю.

За попередньої політичної системи уряд здійснював свою суспільну роль через тотальний контроль не лише за допомогою традиційних інструментів державної влади - таких, як армія чи міліція - але й усіх соціальних сфер. Він керував економікою, соціальною сферою та засобами масової інформації. Кожен рівень урядової ієрархії пильно контролювався органами вищого рівня. Представники органів вищого рівня контролювали всі деталі роботи та видавали безпосередні інструкції до виконання кожною державною організацією, здійснюючи це авторитарними адміністративними методами. Досить часто такі завдання були нездійсненними. Для того, щоб захистити себе та досягти успіху в кар’єрі - а також для того, щоб задовольнити вищі інстанції, бюрократи нижчого рівня використовували фальсифікування показників своєї роботи. Як результат цього, було створено потужний бюрократичний корпус - “апарат”. Хоча загалом влада апарату була певною мірою обмеженою, він породив численні клани та став повністю відчуженим від суспільства.

Не дивно, що сьгоднішнє суспільство ставить до “апарату” з недовірою та апатією. Ставлення суспільства до органів влади досі відзначається відсутністю ентузіазму і жодним чином не сприяє зближенню між органами влади та громадянами. З урахуванням того, що існує небагато механізмів для захисту індивідуальних прав особи протягом перехідного періоду, громадяни вважають, що державний апарат переслідує виключно власні інтереси.

Виконавська діяльність державних службовців

Гармонічні відносини між державними службовцями та громадянами значною мірою залежать саме від виконавської діяльності державних службовців. Громадяни роблять свої висновки про органи влади на основі вражень про роботу кожного окремого державного службовця. У своїх стосунках із громадянами орган влади представлений не лише анонімними юридичними особами, але й людьми, які несуть громадянську та моральну відповідальність. Головне завдання полягає в тому, щоб підняти свідомість державних службовців - особливо посадових осіб місцевого самоврядування на рівні місцевих органів влади - стосовно їх ролі та місії по слугуванню громадянам.

Одним із недоліків української державної служби залишається культура, за якої більше значення надається відданості певному начальнику, аніж професійна етика служіння громадянам. Державні службовці в Україні, на відміну від своїх колег на Заході, не надають порад політикам. Натомість, їх роль - служити своєму керівникові. Поняття “служби суспільству” разом із наданням компетентних послуг ще повинно проникнути глибоко в культуру державної служби в Україні. Ця мета передбачена в реформі державної служби, яку ще необхідно здійснити.

Більше того, громадянам України досить важко уявити, що державні служби можуть діяти для їх блага. Численні опитування, проведені по всій країні, свідчать, що рівень довіри до різних органів державної влади невисокий.

У всіх регіонах люди висловили негативне ставлення, байдужість і труднощі, оцінюючи місцеві органи влади за варіантами “підтримую” - “важко відповісти” - “байдуже” - “не підтримую”.

Результати вивчення громадської думки про роботу державних службовців у м. Києві підтверджують, що в системі цінностей державних службовців досі існують певні “викривлення”. На думку киян, найпоширенішими є:

- § орієнтація державних службовців на задоволення власних інтересів та потреб - на протигагу суспільним інтересам - 57%;
- § професійна некомпетентність - 32,9%;
- § незадовільна результативність роботи - 39,5%;
- § елементи бюрократизму - 32,3%.

Державним службовцям бракує тактовності (68%); відповідальності (63%), рішучості та точності (61%), професіоналізму та ділового підходу (61,2%)¹⁴.

Громадська думка про державних службовців

Результати дослідження, проведеного в усіх областях України та в м. Київ¹⁵, також дають підстави вважати, що відбувається подальше відчуження народу України від владних структур усіх рівнів. У багатьох випадках люди вважають, що державні органи не здатні справитися із нагальними життєвими питаннями.

Протягом останніх кількох років важливі ініціативи з боку державних службовців зустрічали нерозуміння громадян. Очевидно, це відбувалося через низький життєвий рівень, але, крім того, це також можна пояснити непрозорими процесами прийняття рішень. Методи, процедури та підходи, що їх використовують обласні та місцеві органи влади, залишаються незрозумілими для більшості населення. Таким чином, прозорість і відкритість державних структур має життєво важливе значення для підвищення суспільного інтересу до питань врядування.

Існують свідчення на користь того,¹⁶ що 62% усіх опитаних дотримуються думки про те, що у них немає шансів на здійснення контролю за діяльністю державних службовців, а ще 20% не відчувають у цьому потреби. Майже 70% усіх респондентів не впевнені, чи можуть вони взагалі яким-небудь чином вплинути на діяльність державних службовців.

Громадська думка про врядування за участю громадян

Громадяни вважають, що їх інтереси представлені незадовільно на будь-якому рівні влади. Лише 25% респондентів відповіли, що їх інтереси добре представлені на рівні села/міста, а 19% - на рівні області¹⁷.

¹⁴ Гошко А. Проведення соціологічних досліджень серед міських жителів для оцінки ефективності місцевих органів влади. - К., 1998.

¹⁵ Аналітичний звіт. Громадська думка про теперішній стан та перспективи людського розвитку в Україні: Цілі розвитку тисячоліття. Європейський вибір України. Програма врядування. ПРООН. Центр соціального моніторингу. - К., 2004.

¹⁶ Центр соціальних експертиз Інституту соціології Національної академії наук України. Дослідження "Доброчесність на практиці: на шляху до відповідальності влади та захисту громадянських прав в Україні". - 2003. Аналітичний звіт (На замовлення ПРООН та Комітету Верховної Ради з прав людини, національних меншин та міжнародних стосунків).

¹⁷ Аналітичний звіт. Громадська думка про теперішній стан та перспективи людського розвитку в Україні: Цілі розвитку тисячоліття. Європейський вибір України. Програма врядування. ПРООН. Центр соціального моніторингу. - К., 2004.

Разом із тим необхідно також змінювати ставлення громадян до держслужбовців. Більшість людей досі зберігає віру в патерналістську роль держави. Багато громадян, особливо на місцевому рівні, не навчилися брати на себе відповідальність за власні рішення, дії та їх наслідки, досі не знають, як захищати свої інтереси навіть у ситуаціях ворожого ставлення та супротиву з боку державних службовців.

Сприйняття громадської думки державними службовцями

Значна частина керівників місцевого рівня не дуже розуміють, що таке громадська думка, яка її роль, яким чином її потрібно враховувати у процесі прийняття рішень і які можуть бути наслідки цього. Дуже важливо змінити таке суб'єктивне, утилітарне ставлення на користь партнерства та співробітництва між державними службовцями і посадовими особами місцевого самоврядування та громадськістю.

Майже вся діяльність державних службовців сьогодні спрямована на підготовку адміністративних чи оперативних рішень. Водночас контроль за виконанням та оцінка таких рішень досить слабкі. Таким чином, співвідношення між державними службовцями, які обслуговують політичних лідерів сьогодення, та державними службовцями, які працюють на користь громадян, необхідно змінити на користь останніх. Переважна більшість державних службовців повинні займатися наданням послуг громадянам.

Підготовка та перепідготовка державних службовців - особливо стажування на робочому місці - повинні бути значно вдосконалені. Вищі керівники державних організацій повинні проходити підготовку у сфері відносин з громадськістю. Вони повинні знати, як використовувати результати соціальних досліджень, використовувати технології стосунків із громадськістю та співпрацювати з лідерами неформальних груп.

Інтереси та корупція

Соціальний організм України заснований на різноманітних соціальних групах; до нього входять асоціації та угруповання за етнічними, релігійними, діловими, громадянськими принципами та ознаками тощо. Їх інтереси представляють неурядові організації (НУО), громадські організації та спеціальні групи зі спільними інтересами. Досвід розвинених західних країн доводить, що для представлення інтересів таких груп повинні існувати лобісти, які прозоро діятимуть для досягнення їхніх цілей. В Україні громадяни сприймають поняття "лобіст" як синонім до поняття "корупція" та ставляться до нього із підозрою.

Соціальні групи не мають інших засобів, крім безпосередньої підтримки з боку державних службовців. Тобто державні службовці є тими агентами, які виконують функції лобіювання. Така ситуація створює сприятливі умови для виникнення територіальних та галузевих кланів та процвітання корупції. Офіційно визнано, що, незважаючи на антикорупційні заходи, кількість випадків корупції не зменшується. Корупції сприяє також повільне здійснення демократичних та економічних реформ. Антикорупційні заходи погано координуються і, відповідно, неефективні.

Бюрократія схильна до корупції всюди. Жодна соціальна та політична система не має імунітету проти корупції, але в Україні є свої особливості. Багато реформістських заходів декларуються, але дуже повільно здійснюються. Недосконала фінансова та податкова політика призвела до існування тіньової економіки. Часто ставлення до корупції правовими органами є бездіяльним. На думку громадськості, корупція в державних органах - це звичайне явище. Прогрес у втіленні

демократичних заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та відкритості органів влади, відбувається занадто повільно. Недостатня прозорість приватизації, оцінки доходів, оподаткування та всілякі пільги створюють середовище, в якому звичайним методом вирішення таких проблем є хабар.

Дослідження, проведене в лютому 2004 р. в усіх областях України та в м. Києві, підтвердило, що 67% усіх опитаних переконані в корумпованості державних службовців, “кумівстві” та участі в організованій злочинній діяльності на обласному рівні, а 61% - на місцевому рівні. Лише 10% респондентів на обласному рівні та 14% на місцевому - вважають, що державні службовці несуть відповідальність перед людьми та відкриті для них¹⁸.

Коріння корупції - у структурі великого та неповороткого “апарату”, у низькій кваліфікації державних службовців, у формальному ставленні до конкурсного призначення на посади, у величезній непропорційності повноважень державних службовців порівняно з їхньою юридичною відповідальністю, у неефективних процедурах оскарження рішень, низькому рівні громадського контролю за витратами державних службовців та непрозорими бюджетними процедурами.

Що робиться для реформування та розвитку відносин між органами влади та громадянами

Правовий контекст

Законодавство України забезпечує необхідні попередні умови для розвитку відносин між органами влади та громадянами. Разом з тим суть полягає в тому, щоб втілити законодавство та механізми реалізації цих прав на практиці. Більшість законодавчих актів проголошують права, якими користуються громадяни, але не містять достатніх положень стосовно відповідних зобов'язань з боку органів влади.

З одного боку, громадяни визначаються як єдине джерело влади, які, відповідно до цього, можуть здійснювати цю владу безпосередньо чи через виборних представників. З другого - державні службовці не відчують достатнього юридичного тиску для того, щоб стати відкритішими для громадянської участі.

Конституція України, прийнята в червні 1996 р., проголошує участь громадян в управлінні державними справами. У Конституції України передбачено фундаментальне право громадян здійснювати владу безпосередньо і через виборних представників та проголошено право громадян на участь у державному управлінні. Ці положення визначаються як право на свободу зборів та організації, на проведення референдумів, на вільні вибори до органів влади та на звернення до органів державної влади зі скаргами.

Закон України “Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992 р. надає права зареєстрованим громадським організаціям подавати пропозиції до органів державної влади з метою досягнення цілей, визначених у їх статутах. У Законі України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” сказано, що органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні залучати такі організації до розробки та обговорення проектів рішень, які стосуються державної політики щодо молоді та дітей. Закон України “Про звернення громадян” передбачає, що мають

¹⁸ Аналітичний звіт. Громадська думка про теперішній стан та перспективи людського розвитку в Україні: Цілі розвитку тисячоліття. Європейський вибір України. Програма врядування. ПРООН. Центр соціального моніторингу. - К., 2004.

право подавати до органів влади свої зауваження, скарги та пропозиції. Таким же чином Закон України “Про інформацію” проголошує, що всі громадяни України мають право на отримання інформації.

Положення про обласні та районні державні адміністрації не містять точного визначення їх відповідальності у сфері консультацій із громадянами та їх участі у прийнятті рішень. Відповідальність державних адміністрацій у стосунках з громадянами головним чином лежить у сфері забезпечення виконання законів, які гарантують людські права, а також належного розгляду скарг громадян.

Поза межами відносин між громадянами та депутатами єдине положення, яке безпосередньо торкається участі громадян у прийнятті рішень, міститься у Законі України “Про місцеве самоврядування”, і воно єдине, яке вимагає, щоб місцеві ініціативи вносилися до порядку денного ради та розглядалися відповідно до визначених процедур.

На участь громадян у процесах прийняття політичних рішень вплинув також Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, в якому передбачено перелік завдань для центральних та регіональних органів влади, та який, зокрема, доручає Кабінету Міністрів України вжити в установленому порядку заходів щодо проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оцінки рівня їх взаємодії з громадянами та їх об’єднаннями, підвищення кваліфікації державних службовців, організації постійних соціологічних досліджень громадської думки.

Тобто на сьогодні законодавство спрямоване переважно на декларування прав громадян у стосунках із державними органами, але не накладає зобов’язання на державні органи щодо використання пропозицій з боку громадськості. Зобов’язання органів влади в галузі консультацій із громадськістю невисокі. Наразі головна увага надається розбудові структур та розробці відповідних механізмів забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень (що, безперечно, має важливе значення), але ігнорування або неврахування пропозицій не тягне ніяких юридичних наслідків. Необхідно створити систему інформування, консультування та залучення громадян до процесу прийняття рішень, але все одно, якщо громадяни пересвідчатися, що їх думку ігнорують, це може привести до протилежного результату - розчарування громадян та втрати довіри з їхнього боку.

Розвиток громадянського суспільства

Незважаючи на застарілість закону про громадські організації, організовуються численні НУО, багато з яких займаються залученням громадян до участі в справах урядування. Разом з тим багато НУО працюють у цій сфері з метою набуття досвіду для звертання до донорів за фінансуванням. Крім того, найбільша кількість НУО зосереджена в обласних центрах, через що переважна більшість сільського населення не охоплена їх діяльністю. Через пошуки фінансування з боку НУО та короткотермінову природу їх діяльності втрачаються як перспективна модель громадської участі у прийнятті рішень, так і забезпечення належних процедур такої участі¹⁹.

¹⁹ Крістін Форестер. Демократизація та розвиток громад. Програма “Демократизація України: програма малих проєктів: Звіт Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії (DFID). 2004 р.

Конкурентні засади надання фінансування з боку більшості міжнародних донорів призвели до виникнення високої конкуренції в середовищі самих НУО, через що співпраця та робота над спільними ініціативами - це скоріше виняток, а не норма.

Консультації та громадські колегії. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2005 р. було створено інститут громадських колегій при керівниках центральних органів виконавчої влади та головах місцевих державних адміністрацій на базі колишніх громадських рад. Але ці органи ще не стали інструментами впливу громадян на процес прийняття рішень, і вони не забезпечують ефективного механізму для діалогу. Відсутність інформації про механізми роботи державних інституцій, слабе законодавче забезпечення зв'язків між колегіями та державними органами, навіть залежність від суб'єктивного ставлення чи відсутності доброї волі з боку керівника органу державної влади - всі ці фактори заважають ефективній роботі таких колегій.

Деякі експерти вважають, що саме поняття громадських консультацій необхідно стратифікувати²⁰. Консультації повинні відбуватися поетапно, тобто не тільки тоді, коли проект політичного документа чи рішення вже розроблено, але й на кожному етапі його підготовки, наприклад при визначенні мети, вивченні проблеми, пошуку альтернатив та способів виконання. На кожному із цих етапів можна застосовувати різні форми участі.

Розвиток демократичного врядування та громадської участі у виробленні державної політики в Україні відбувається за участю міжнародної спільноти, але певні сфери, які стосуються участі громадян у цих процесах, залишаються поза увагою. Рамкова програма допомоги ООН для України (2006-2010 рр.) спрямована на підтримку зміцнення демократичного врядування в Україні, але необхідно конкретизувати перелік конкретних справ. У процесі виконання проекту "Голос громадськості" Світовий банк проводить діяльність, спрямовану на підвищення ступеня участі громадян у процесах оцінки громадських послуг, але лише на місцевому рівні.

Агентство міжнародного розвитку Швеції надало початкову допомогу Національній академії державного управління для підвищення компетентності у проведенні досліджень ефективності, оцінки та здійснення менеджменту на основі результатів, але проект закінчився, хоча у цій сфері досі існує високий попит на подальшу підтримку.

На майбутнє уряду України доцільно забезпечити загальну координацію діяльності міжнародних донорських організацій, які працюють у сфері модернізації поведінки українських державних службовців, та зосередитися на таких аспектах стосунків між державними службовцями та громадянами, як: право громадян на інформацію, право громадян на високоякісні послуги, антикорупційна діяльність, розвиток партнерських відносин на обласному рівні, стратегічне планування, розвиток стосунків між "електронним урядом" та громадянами, освіта та наукові дослідження у сфері врядування.

²⁰ Структури громадської участі в Україні: Збірка аналітичних матеріалів / За редакцією Максима Лациби. ISBN 966 81-36-13- 6.

ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЯК ОДНОГО ІЗ ІНСТРУМЕНТІВ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ І ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЛЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 11 травня 2006 р. № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”. На виконання цієї Постанови Головне управління державної служби України та Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики видали наказ № 273/221 від 31 липня 2006 р. “Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”.

Проте ще до цих документів Головдержслужба України провела велику роботу з вивчення стандартів ISO (зокрема стандартів ДСТУ ISO 9000 - 2001, ДСТУ ISO 9001 - 2001) та підготовки запровадження стандартів якості поряд з реформуванням системи управління в органах державної влади та наближення до стандартів ЄС і сприяння інституційному розвитку та підвищенню адміністративної спроможності.

Цим документам передувала Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС, схвалена Указом Президента України № 278/2004 від 5 березня 2004 р. Згідно з указом потрібно “забезпечити даліше проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади всіх рівнів та здійснення на його основі аналізу існуючої системи державного управління з визначенням невідкладних заходів підвищення її ефективності” [5].

Відповідно до Звіту про оцінку системи державної служби в Україні за базовими показниками Організації економічного співробітництва та розвитку, які використовуються для щорічної оцінки країн-кандидатів на членство в ЄС, Україна “досягла значного прогресу в розвитку системи державної служби і в середньостроковій перспективі вона зможе відповідати європейським стандартам, які визначені для системи ЄС по оцінюванню за показниками, розробленими ОЕСР / SIGMA” [6]. Проте європейські цінності та принципи, європейська інтеграція, стабільність у професійній діяльності та професійність фахівців ще є достатньою проблемою для системи державної служби і для підвищення адміністративної спроможності органів державної влади.

Досліджуючи стан процесу інтеграції України до ЄС, працівники Міжнародного центру перспективних досліджень визначили причини, що заважають Україні стати членом ЄС (враховувалися відповіді респондентів на поставлені запитання). Щодо однієї із причин (неефективності управління) респонденти висловилися наступним чином:

- § повністю згодні з цим твердженням - 40,7% респондентів;
- § скоріше згодні - 42%;
- § важко відповісти - 14%;
- § скоріше не згодні 2,7%;
- § повністю не згодні 0,7% [7].

На сьогодні проблема неефективності управління залишається досить актуальною. Чому управління є неефективним, нерезультативним, чому органи влади недостатньо спроможні здійснювати свою діяльність на стабільно високому рівні? Є низка відповідей на ці запитання. У вік посилення ролі громадянина у суспільстві перед органами державної влади та державою в цілому постають нові виклики та

випробування. Але ще проблемою є оптимальність витрат на надання управлінських послуг, усвідомлення “сервісної” функції держави та орієнтація на споживача, застосування єдиних норм, стандартів та процедур у системі управління. Не налагоджений ще достатньо зв'язок між державою та суспільством у цілому та державою і громадянином зокрема.

Україна прагне вступити до Світової організації торгівлі (СОТ) та до ЄС. Щоб досягти цього, недостатньо тільки привести законодавство у відповідність із стандартами ЄС, виконати ряд інших умов, які ставлять перед Україною інституції ЄС. Потрібні відповідні інструменти управління якістю, що сприятимуть інституційному розвитку та підвищать адміністративну спроможність на шляху до європейської інтеграції.

Коли порівнювати із зарубіжними країнами стан впровадження систем управління якістю, то маємо таку картину:

“За офіційною інформацією Міжнародної організації зі стандартизації (ISO), у світі сертифіковані вже більш ніж 800 тис. систем управління якістю відповідно до міжнародного стандарту ISO серії 9001 версії 2000 р.

Світовими лідерами у цій сфері є Китай, Італія, Велика Британія, Японія, Іспанія, США, Франція та Німеччина. У Європі найбільша кількість сертифікованих систем управління якістю у Чеській Республіці (понад 11 тис.), Угорщині (понад 10 тис.), Польщі (майже 6,5 тис.), Румунії (6 тис.). Лідерами з активізації робіт щодо впровадження і сертифікації систем управління якістю є Латвія (приріст у 6 разів), Чехія, Російська Федерація та Словенія (приріст у 4 рази)” [8].

В Україні станом на 1 січня 2006 р. зареєстровано 1405 сертифікатів на системи управління якістю вітчизняних підприємств, у тому числі у Реєстрі системи УкрСЕПРО зареєстровано 989 чинних сертифікатів на системи управління якістю (ДСТУ ISO 9001-2001) [9]. Це майже у п'ять разів менше, ніж, скажімо, у нашого сусіда Польщі. Якщо ж говорити конкретно про сферу державного управління, то системи управління якістю запроваджені лише у меріях Бердянська (2003 р.), Комсомольська (2004 р.) та Макіївки (2006 р.).

У минулому році запрацювала система управління якістю і в Головному управлінні державної служби України.

Як свідчать ці дані, ми перебуваємо лише на початку нашого шляху до кращих практик управління у країнах ЄС, щоб досягти результатів у таких чинниках, як:

- § лідерство керівників організації на всіх рівнях;
- § фокусування уваги на споживачах та інших зацікавлених сторонах організації, відповідність їх очікуванням;
- § управління організацією як мережею пов'язаних процесів;
- § постійне вдосконалення та інновації всіх складових діяльності організації;
- § мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів удосконалення;
- § взаємовигідні партнерські відносини з іншими організаціями.

Крім того, необхідно детально ознайомитися із принципами загального управління якістю - Total Quality Management (TQM) та стандартами якості ДСТУ ISO 9000-2001 і ДСТУ ISO 9001-2001, на основі яких і функціонують успішні організації та будуються їх підходи до управління.

Дослідження функціонування вищеназваних принципів в успішних організаціях країн ЄС надасть змогу зібрати багатий досвід та запровадити його у сфері державного управління.

Наскільки актуальні такі дослідження сьогодні? Відповіддю може бути динаміка розвитку та місце у світі як старих, так і нових членів ЄС, успішність і результативність державного управління у цих країнах, пошук ними нових конкурентоспроможних підходів в управлінні, орієнтація в наданні послуг на споживача та на результат.

Відповідь на питання про актуальність досліджень з питань запровадження систем управління якістю як одного із інструментів інституційного розвитку і формування адміністративної спроможності для європейської інтеграції України є одночасно і відповіддю на питання про доцільність цих досліджень.

Витримати конкурентну боротьбу на ринку послуг у сучасному глобалізованому світі, підняти здатність до вдосконалення та розвитку на основі стандартів, що відповідають постійно виникаючим викликам, налагодити міцний зв'язок з громадянином, роль якого в суспільстві безперервно зростає, переорієнтуватись на розуміння та задоволення його потреб - таке завдання гостро стоїть сьогодні перед органами виконавчої влади. Адже не секрет, що приватний сектор на даному етапі розвитку держави привабливіший і ефективніший за державний.

За рахунок чого досягають успіху організації - лідери? Відповідей може бути багато, проте очевидно одне спільне для них. П.Я.Калита, президент Української асоціації якості, у своїй статті "Загальне управління якістю - шлях до досягнення високого рівня досконалості" відзначає: "В усьому світі вже протягом десятиліть проводяться дослідження і узагальнення досвіду кращих підприємств. Це були підприємства, які очолювали сильні та авторитетні керівники - лідери. Вони приділяли значну увагу встановленню партнерських стосунків зі споживачами та постачальниками, залученню їх до процесів постійного удосконалення. На цих підприємствах співробітники розглядаються як рівноправні члени команди, вони постійно навчаються та підвищують свою кваліфікацію, їхню думку вивчають та залучають до прийняття важливих рішень. Їхня діяльність спрямована на максимальне задоволення потреб усіх зацікавлених сторін: споживачів, постачальників, персоналу, власників, суспільства в цілому.

З метою пошуку кращих підприємств та вивчення їхнього досвіду у розвинених країнах світу присуджуються національні нагороди з якості. В Україні конкурси на здобуття такої нагороди проводяться з 1996 р. Українським союзом промисловців і підприємців та Українською асоціацією якості. Досвід підприємств-переможців, лауреатів і фіналістів цих конкурсів переконливо свідчить, що вітчизняні підприємства навіть у нинішніх складних економічних умовах можуть досягати високого європейського рівня досконалості.

Кожне з цих підприємств шукало власні шляхи до успіху, але усі вони пролягали у одному напрямку - через браму якості. Будь-яке підприємство, яке хоче досягти високих результатів у конкурентній боротьбі, повинно насамперед усвідомити це і приділяти відповідну увагу якості своєї роботи. Зрозуміти, як працюють кращі, - це значить зробити крок до того, щоб самим стати кращими" [10].

Якщо дивитися на питання управління якістю в загальному, то проблема полягає у тому, що розуміння суті питання було раніше дещо спотвореним, оскільки акценти були поставлені не оптимально. Основним словом у словосполученні було слово "якість" і робився акцент на тому, щоб отримати якісний продукт. А якщо змістити акцент на слово "управління"? Якщо правильно витримати стандарти й процедури і управляти якістю як процесом, тобто, якісно і з дотриманням норм та

вимог до продукту провести процес виготовлення продукту (в нашому випадку - процес надання управлінської послуги), то відповідно кінцевий продукт виявиться якісним і таким, що задовольнить потреби споживача. Дослідження дадуть змогу у даному твердженні переконатися та втілити його в життя, що, у свою чергу, надасть можливість подальшого розвитку організації, успішного вирішення поставлених завдань та протистояння новим викликам суспільства, яке швидко і динамічно змінюється.

Більшість досліджень і публікацій щодо стандартів якості та питань впровадження системи управління якістю найбільшу увагу приділяють методологічній стороні вирішення проблеми і значно меншу увагу практичним аспектам впровадження.

Саме тому при дослідженні цієї проблеми автор звернув увагу саме на вивчення практичної сторони питання. Результатом цього дослідження і став приклад проекту впровадження системи управління якістю навчального процесу в Національній академії (дата впровадження вибрана довільно).

Велику увагу приділяє дослідженню практичних аспектів запровадження стандартів "ISO серії 9000: 2000" М.Світкін (кандидат технічних наук, директор програм з якості, член Міжнародної гільдії професіоналів якості). За його словами, ключовими питаннями створення системи управління якістю є наступні:

- § вибір правильної стратегії запровадження стандартів;
- § організація робіт щодо створення системи управління якістю на основі стандартів;
- § реалізація принципів системи управління якістю;
- § документування системи управління якістю;
- § організація внутрішнього аудиту;
- § тривалість створення системи управління якістю [11].

Запровадження системи управління якістю в органі державної влади дає можливість:

- § покращити якість послуг, які надаються громадянам та іншим категоріям споживачів, забезпечити їх стабільний рівень;
- § підвищити ефективність використання бюджетних коштів;
- § збільшити прозорість діяльності та рішень, що приймаються, як для суспільства, так і для вищих органів державної влади;
- § підвищити мотивацію та задоволеність персоналу за рахунок кращої організації його роботи;
- § посилити керованість роботи, можливість управління нею та її удосконалення.

Ці результати досягаються за рахунок чіткої регламентації порядку виконання всіх процесів органів виконавчої влади та порядку управління ними, забезпечення їх взаємоузгодженості, спрямованості на реалізацію політики цих органів та на задоволення очікувань споживачів [12].

Запровадження системи управління якістю не тільки підвищить стандарти діяльності органів державної влади та адміністративну спроможність держави на шляху до європейської інтеграції, а й (що є головнішим) наблизить державну владу до громадянина та суспільства і підніме рівень довіри громадян до влади.

Такі країни, як Німеччина, Великобританія, США та інші розвинені країни шукають нові підходи щодо реформування управління, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, прагнуть віднайти ті важелі, які

піднімуть рівень надання управлінських послуг відповідно до потреб споживача. Виклики, які стоять перед системою державного (публічного) управління у цих країнах, не такі значні, як у країнах з перехідною економікою.

Реформа державного управління у таких країнах, як Польща, Литва, Латвія, Україна, та інших країнах пострадянського періоду проходить в епоху небувалих змін у суспільстві, власне кажучи, повної трансформації суспільства.

Мірослав Беблани, заступник міністра праці, соціальної політики та сім'ї Словаччини відзначає, що "загальна швидкість і масштаб змін не мають прецеденту, адже реформування передбачає повну політичну та економічну трансформацію. У країнах з перехідною економікою реформа державного управління відбувається в умовах нечуваної кризи управління та суттєвого звуження спектра послуг, гарантованих державою. Вона впроваджується в умовах невизначеності меж державного сектора (усе було державним до перехідного періоду) та слабким верховенством права і надзвичайно високим ступенем невизначеності. Оскільки країни практично заново створюються, а також через брак готовності до змін реформа спирається на дуже слабкі управлінські спроможності" [13].

Незважаючи на труднощі, Польща та країни Прибалтійського регіону мають вагомі здобутки у цьому напрямі. Є результат також у Великобританії та Німеччині. Генератором нових ідей, підходів та методів постають Нідерланди, відзначаються своїми системами управління та підготовки і кар'єрним розвитком управлінських кадрів США та Канада, великий досвід накопичений публічною службою Франції. Подальші дослідження досвіду цих країн у модернізації інституційних стандартів, підвищенні адміністративної спроможності органів державної влади, їх привабливості перед громадянами та суспільством і застосування результатів цих досліджень у процесі реформування державного управління на шляху України до європейської інтеграції пришвидшать процес трансформації, допоможуть створити необхідні інструменти для приведення системи управління в Україні у відповідність з європейськими та світовими стандартами.

Отже, система бюрократичного управління все ще характерна для України, хоча країна і прагне реформ у сфері державного управління.

Критерії моделі державного менеджменту тісно переплітаються з характерними рисами ефективної проектної діяльності та успішного функціонування системи управління якістю на основі стандартів серії ISO.

Запровадження стандартів якості та створення системи управління якістю в органах державної влади не тільки підвищить адміністративну спроможність та забезпечить удосконалення і стратегічний розвиток, а також забезпечить:

- § відкритість управління, взаємодію з громадськістю шляхом публічних консультацій;
- § орієнтуючись на споживача, зворотний зв'язок шляхом вивчення громадської думки при прийнятті того чи іншого управлінського рішення чи наданні державної послуги;
- § прогностичне обґрунтування та передбачення наслідків прийняття управлінського рішення;
- § процесний підхід, коли аналізується і коригується процес, а не виправляються недоліки кінцевого продукту;
- § підвищиться рівень організації державного управління, а відповідно зросте дієвість та ефективність органів державної влади;

§ підвищення ролі й адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування, а отже, можливість делегування повноважень влади (децентралізація);

§ залучення до діяльності організації всіх працівників та зацікавлених сторін, що дасть можливість працювати однією командою та рухатися у спільному напрямку розвитку, а не кидатися урізномбіч.

Дослідження досвіду країн ЄС приводить до основної мотивації стосовно запровадження системи управління якістю - у більшості країн - членів ЄС ця система функціонує дуже ефективно. В Японії система управління якістю діє у майже 90% муніципальних органів [14], у Польщі системи управління якістю запроваджені у 60% центральних органів виконавчої влади і у 80% органів місцевого самоврядування [15].

На шляху до європейської інтеграції нам не можна залишатися осторонь цих процесів, щоб зробити цей шлях менш звивистим і тернистим.

Література

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. - К.: Факт, 2003. - 496 с.
2. Адміністративна реформа в Польщі / Міжнародний центр перспективних досліджень. - К., 2001. - 26 с. // <http://www.icps.com.ua/doc/281,1>, Презентація
3. *Бєблави Мірослав*. Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України. - Словаччина, 2005. - 17 с. - http://www.icps.com.ua/doc/7_Admin-Ukr.doc
4. *Вайнтрон Ф.* Основные тенденции в модернизации государственного управления / EU Russia cooperation program. - Проект "Административная реформа - 1" EuropeAid 113768/D/SV/RU. - 2004. - 10 с. // http://www.hse.ru/arr/dismat/Waintrop/Rus_GESTION_PUBLIQUE.ppt
5. *Віткін Л.* Деякі аспекти впровадження систем менеджменту якості освіти у вузах. - 9 с. - <http://www.management.com.ua/be/be024.html>
6. Всесвітня революція в державному управлінні - перспективи і виклики для України / Аналітичний центр "Академія". - Регуляторні процедури. - Практика регулювання. - 2005. - 23 груд. // http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=599
7. *Гончаров Э.Н.* Роль первого лица в системах менеджмента качества // Стандарты и качество. - 2005. - № 3. - 7 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm066.html?print>
8. Європейське тренування для державних службовців України: використання досвіду країн ЦСЄ та Балтії / Звіт про дослідження // Міжнародний центр перспективних досліджень. - 2003. - 30 с. // <http://www.icps.kiev.ua/library.html?14>
9. Закон України про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3164%2D15&p=1161073521128469>
10. Інформаційна довідка для керівника органу виконавчої влади щодо побудови системи управління якістю за стандартом ДСТУ ISO 9001-2001 Головне управління державної служби України. - 2006. - 2 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53747
11. *Калита П.Я.* Загальне управління якістю - шлях до досягнення високого рівня досконалості. - 11 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm004.html>
12. *Квятковський М.* Інституційна система Європейського Союзу // <http://europe.org.ua/projects/pro/html/instytucje/index.html>

13. *Машикин В.* НВК “Позиция” Система 5П. Единый управленческий формат // Методы менеджмента качества. № 4. - 2005. - 11 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm076.html?print>
14. *Машикин В.* НВК “Позиция” “Система 5П. Развивающее управление” - Научно-технический сборник “Всё о качестве. Отечественные разработки”. Вып. 37 “Качество менеджмента и процессный подход”. - 2005. - 14 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm078.html?print>
15. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади / Додаток 3 до спільного наказу Голодержслужби України та Держспоживстандарту України від 31 лип. 2006 р. № 273/221. - 31 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53749
16. *Мотренко Т.* Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Виступ для керівників структурних підрозділів на семінарі-тренінгу в Секретаріаті Кабінету Міністрів України 10 трав. 2006 р. // <http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/271/1113.pdf>
17. Оцінка системи державної служби в Україні за базовими показниками: висновки та рекомендації: Звіт про оцінку системи державної служби в Україні за базовими показниками Організації економічного співробітництва та розвитку. - 8 с. // http://www.guds.gov.ua/document/42117/1_2004_standartu_pokaznuku.doc
18. План дій для нового Міністра: Практич. посіб. // Т.Мотренко, А.Вишневський, В.Баєв, А.Бондаренко; За заг. ред. Т.Мотренка. - К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. - 352 с. // <http://www.guds.gov.ua/document/53361/plandiy.pdf>. <http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/303/1.pdf>
19. План заходів щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 11.05.06 № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”/ Додаток 2 до спільного наказу Голодержслужби України та Держспоживстандарту України від 31 липня 2006 р. № 273/221. - 6 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53751
20. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614 - 9 с. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614%2D2006%2D%Ef&p=1161073521128469>
21. *Рач В.* Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на шляху інтеграції України до Європейського Союзу // Вісн. держ. служби України. - 2003. - № 1. - 6 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=37579
22. Результати дослідження про стан процесу інтеграції України до Європейського Союзу / Міжнар. центр персп. дослідж. - К., 2003. - 8 с. // http://www.icps.com.ua/doc/public_opinion_survey_ukr.pdf
23. *Свиткин М.З.* Практические аспекты внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000 - 13 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm039.html>
24. Спільний наказ Головного управління державної служби України та Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 273/221 від 31 лип. 2006 р. “Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53753

25. Стан впровадження систем управління якістю на підприємствах України / Укр. лабораторія якості та безпеки продукції АПК. - 2006. // <http://www.qualitylab.com.ua/ua/newsssq/show/22>
26. Стандарт ДСТУ ISO 9000-2001 “Системи управління якістю. Основні положення та словник” (ISO 9000: 2000, IDT). - К.: Держстандарт України, 2001. - 40 с. // http://www.guds.gov.ua/document/53757;/DSTU%20ISO%209000_2001.doc
27. Стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 “Системи управління якістю. Вимоги” (ISO 9001: 2000, IDT). - К.: Держстандарт України. 2001. - 33 с. // http://www.guds.gov.ua/document/53756;/DSTU%20ISO%209001_2001.doc
28. Стандарт ДСТУ ISO 9004-2001 “Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності” (ISO 9004: 2000, IDT). - К.: Держстандарт України, 2001. - 70 с. // http://www.guds.gov.ua/document/53758;/DSTU%20ISO%209004_2001.doc
29. Трансформація української освіти в контексті європейської інтеграції / Посольство Королівства Нідерландів в Україні, Міжнародний центр перспективних досліджень. - 2001. - 48 с. // http://www.icps.com.ua/doc/transformation_ukr.doc
30. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=37934
31. *Фомичев С.К., Скачкою І.О., Уразлина О.Ю.* Стабільність - признак мастерства // Методы менеджмента качества. - 2005. - № 7. - 7 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm073.html?print>
32. *Шумило О.* Інституціоналізація процесу європейської інтеграції України / Міжнар. центр персп. досліджень. - К., 2002. - 20 с. // http://www.icps.com.ua/doc/presentation_shumylo_herson.ppt

ВИСНОВКИ

Європейський досвід державного управління є надзвичайно актуальним для нашої держави з огляду на європейський вибір України та сучасний стан розвитку її системи державного управління. Системна модернізація та реформування системи державного управління мають зосереджуватися на трьох складових державного управління - інституціях, процесах та людському ресурсі (кадрах). Кожна із складових є важливою сама по собі, але тільки три разом можуть забезпечити належне державне управління, демократичне та ефективне, що здійснюється в інтересах громадян.

Під час реформування системи державного управління та інституційного розвитку органів державної влади в Україні необхідно враховувати те, що незалежно від природи організації (адміністративної, комерційної, громадської), її внутрішньому управлінню притаманні загальні закономірності й однакові механізми менеджменту.

Менеджмент у структурі міністерства, органу державної влади, навчального закладу, підприємства, компанії й транснаціональної корпорації має загальні спільні характеристики і принципи. У кожній із цих організацій мають здійснювати такі управлінські операції, як встановлення цілей, визначення пріоритетів, планування діяльності й складання програми дій, концентрація й ефективне використання наявних ресурсів та процедур управління, моніторинг і контроль ефективності реалізації програм дій і досягнення цілей, формування і розвиток їх організаційних структур.

Необхідність розвитку в Україні принципів і системи адміністративного менеджменту зумовлена тим, що вони дають можливість долати закономірну схильність жорстко ієрархічної, вертикально побудованої системи влади до авторитарної моделі управління, для якої характерні такі особливості:

- § підпорядкованість інструкціям і правилам (а не конкретним результатам роботи);
- § чіткий розподіл персоналу на дві групи: тих, хто видає інструкції, і тих, хто їх виконує;
- § велика концентрація влади і політичної волі;
- § обмеження свободи дій;
- § адміністративний контроль;
- § авторитарний стиль управління.

Саме з огляду на це у традиційній системі управління переважають рутинні функції, рішення стандартних завдань і традиційні бюрократичні методи управління. Сьогодні, коли з початком глобальної революції в системі державного управління змінилися виклики і вимоги, необхідні інноваційні й нестандартні підходи до вирішення нових завдань.

Головні ідеї сучасної теорії й практики державного управління, які треба враховувати під час проведення адміністративної реформи в Україні, можна звести до наступних принципів:

- § делегувати владу громадянам;
- § вимірювати ефективність роботи результатами;

- § керуватися цілями, а не правилами;
- § працювати для інтересів замовників і споживачів адміністративних послуг;
- § заробляти, а не витратити гроші;
- § децентралізувати владу;
- § застосовувати ринкові механізми, а не бюрократичні;
- § активізувати та консолідувати діяльність усіх секторів - державного, приватного і громадського.

Світові виклики XXI ст., перед якими опинилася українська система державного управління:

- § підвищення ролі альтернативних способів виробництва й надання адміністративних послуг, які відрізняються від традиційних методів управлінської, владно-бюрократичної діяльності;
- § посилення управлінської ролі недержавних організацій і установ, що потребує створення тісних інституційних взаємозв'язків державних і недержавних органів і забезпечення їх функціональної ефективності;
- § підвищення ролі низових рівнів управління, що передбачає необхідність їх адекватної відповідальності;
- § необхідність ефективної координації та підвищення прозорості процесів надання громадянам адміністративних послуг та усунення стримуючих адміністративних бар'єрів.

Для підвищення якості, результативності й відповідальності адміністративного менеджменту необхідні такі ресурси:

- § розвинена мережа громадського контролю й моніторингу за діяльністю влади на всіх рівнях;
- § реалізація принципу перехрестності й розподілу важливих владно-управлінських повноважень з метою децентралізації й підвищення ефективності процесів прийняття рішень та взаємного контролю й відповідальності всіх їхніх учасників;
- § розвинені механізми і професійні навички з розробки й аналізу державної політики, оцінки її ефективності, якісного консультування і взаємодії влади з громадськістю;
- § реалізація програм адміністративного маркетингу для ефективнішого виявлення, оцінки й задоволення попиту громадян на адміністративні послуги;
- § практичні вміння організацій, установ і громадян контролювати владу і домагатися врахування їх аргументів, пропозицій та інтересів;
- § створення у функціональній структурі органів виконавчої влади окремих посад політичних аналітиків і державних менеджерів з розробки, впровадження й оцінювання політики.

У систему державного управління для її якісного перетворення й модернізації необхідно вмонтувати принципи ринкової поведінки, організації й менеджменту виробничих процесів, системи управління якістю, які діють у сфері приватного

сектора. Процедури адміністративної й фінансової звітності у системі виконавчої влади, розробки і впровадження державних програм, проведення державних закупівель необхідно переорієнтувати з показників виконаних заходів і завдань та залучених бюджетних ресурсів - на показники реально досягнутих результатів та конкретних позитивних змін у суспільстві.

Розроблення, моніторинг та оцінювання політики, комунікації та взаємодія влади з громадськістю, відстеження і врахування громадської думки - це невід'ємні елементи й продукти адміністративного менеджменту. Головна їхня характеристика й ринкова функція - в тому, що вони мають бути переорієнтовані на потреби й інтереси безпосередніх споживачів "адміністративної продукції". Для досягнення такого завдання стосовно "продукції" діяльності органів влади необхідно застосовувати такі ж самі методи технічного регулювання якості й безпеки (сертифікація, стандартизація, акредитація і т.д.), які держава застосовує стосовно певних груп товарів і послуг, що можуть містити потенційні загрози для здоров'я й безпеки людей і довкілля.

З огляду на передовий досвід проведення реформ доцільно запозичити наступні стратегічні орієнтири й принципи:

§ *системність і комплексність реформ* (наприклад, реформи в Новій Зеландії мали як мікроекономічну, так і макроекономічну спрямованість);

§ *збереження рівноваги під час проведення реформ* (економіка Нової Зеландії увійшла в період стійкого зростання лише після того, як було фактично усунуто останню принципову перешкоду на шляху її розвитку (негнучкий ринок праці та надмірні витрати держави при її низькій ефективності);

§ *зосередженість на середньострокових перспективах і завданнях* (усі принципові реформи в Новій Зеландії були спрямовані на виконання середньострокових планів);

§ *політична підтримка, чітка стратегія реформ та їх високопрофесійна реалізація* ключовими виконавцями;

§ *ефективне доведення до суспільства змісту, значення й необхідності реформ*;

§ *політична воля та усвідомлення нагальної необхідності в проведенні реформ*.

З огляду на світові тенденції та глобальні виклики під час розробки національної програми підвищення ефективності системи державного управління необхідно:

§ враховувати сучасні тенденції дедалі виразнішої політизації адміністративного менеджменту та перетворення бюрократії на окрему і впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування і впровадження державної політики;

§ запроваджувати механізми переорієнтації адміністративного менеджменту від здійснення процесів (дотримання норм, правил і процедур) на досягнення якісних кінцевих результатів у роботі;

§ формувати окрему професію політичного аналітика й державного менеджера (розробляти і впроваджувати спеціальні навчальні курси й

програми у ВНЗ, вивчати і запозичувати кращу міжнародну практику, активізувати науково-теоретичні та прикладні дослідження у цій галузі).

Сучасні світові тенденції розвитку державного управління та теоретичні моделі діяльності класичної й сучасної бюрократії (порівняльна модель Г.Шмідта і Х.Трайлера, принципи Д.Осборна і Т.Геблера) доводять, що в Україні необхідно в невідкладному порядку розробляти і запроваджувати таку модель адміністративного менеджменту, яка буде чітко зорієнтована на досягнення і максимізацію кількісних і якісних позитивних результатів (а не на здійснення бюрократичних процесів, дотримання самоцільних правил і приписів, максимізацію залучених і використаних бюджетних ресурсів, планування і проведення загальних заходів, незабезпечених механізмами моніторингу й контролю їх ефективності). З огляду на це в Україні необхідно впроваджувати принципи індикативного управління і планування.

Результативність адміністративної діяльності мають оцінювати не її виконавці, а громадяни-споживачі адміністративного “продукту”. Тому в Україні доцільно розробити і запровадити індекс (систему критеріїв оцінки) задоволеності громадян адміністративними (державними) послугами та результативності роботи окремих посадових осіб, органів влади і цілої системи державного управління. Необхідно проводити систематичні експертно-громадські моніторинги й дослідження у сфері аналізу й оцінки результативності адміністративного менеджменту.

У контексті європейської інтеграції набувають вагомості поняття “інституційний розвиток” та “адміністративна спроможність”. Перше поняття пов’язане з інституціями, необхідними для європейської інтеграції, для входження країни в Європейський адміністративний простір; другий термін визначає здатність інституцій функціонувати і взаємодіяти між собою, що забезпечується наявністю правил, процедур, процесів, а також рівнем підготовки людського ресурсу - урядовців, державних службовців усіх рівнів - до участі в євроінтеграційних процесах.

Автори намагалися розкрити сучасні підходи до модернізації систем державного управління, зокрема шляхом запровадження систем управління якістю, переходом до нових моделей державного управління; введення європейських принципів державного управління; запровадження європейських стандартів щодо зв’язків уряду і громадськості, співробітництва між різними рівнями державного управління - центральним, регіональним і місцевим - та органами ЄС; формування стандартів і становлення систем стандартизації.

Крім того, вони вважали за потрібне приділити належну увагу процедурам як важливому складовому елементу системи державного управління, зокрема засобам забезпечення прозорості, підвищення ефективності публічних комунікацій та співучасті громадян; залучення субнаціональних органів влади до процесів європейського врядування та прийняття рішень в ЄС.

Важливим елементом систем державного управління є людський ресурс - політичне керівництво держави, посадовці, державні службовці середньої та нижчої ланок - від яких залежить дієздатність інституцій, дотримання процедур, необхідних для демократичного управління, вироблення політики та координація євроінтеграційних процесів. Як доводять дослідження, проведені в наукових колах ЄС, європейська інтеграція потребує специфічних знань, навичок і вмінь та особливо небайдужого ставлення. Індиферентне ставлення до службових обов’язків в умовах прискорення євроінтеграційних процесів може стати гальмом на шляху європейської інтеграції країни та її підготовки до вступу до ЄС.

Автори сподіваються, що розглянуті питання стануть предметом обговорення в колективах державних службовців, на круглих столах та нарадах, під час науково-практичних семінарів, конференцій тощо; що суспільний діалог наблизить запровадження європейських стандартів державного управління на державній службі України.

У свою чергу, колектив авторів-дослідників готовий брати активну участь у впровадженні європейських стандартів державного управління шляхом вироблення рекомендацій та безпосередньої участі в процесах реформування та модернізації установ державного сектора; підготовки навчально-методичних матеріалів з реформування та модернізації установ та організацій, оцінювання їх рівня інституційного розвитку й адміністративної спроможності; розробки навчальних курсів та тренінгів для підвищення кваліфікації державних службовців з питань інституційного розвитку та нарощування адміністративної спроможності; через залучення до обговорення на національному та міжнародному рівнях шляхів впровадження європейських стандартів державного управління в Україні, прискорення інституційного розвитку державних інституцій та нарощування адміністративної спроможності українських державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. - К.: Факт, 2003. - 496 с.
2. Адміністративна реформа в Польщі. - Міжн. центр перспект. дослідж. - К., 2001. - 26 с. // <http://www.icps.com.ua/doc/281,1>, Презентація
3. Аналітичний звіт. Громадська думка про теперішній стан та перспективи людського розвитку в Україні: Цілі розвитку тисячоліття. Європейський вибір України. Програма врядування. ПРООН. Центр соціального моніторингу. - К., 2004.
4. Аналітичний звіт. На замовлення ПРООН та Комітету Верховної Ради з прав людини, національних меншин та міжнародних стосунків.
5. База даних громадянського суспільства ЄС // http://ec.europa.eu/civil_society/soneccs/index_en.htm.
6. *Бєблави М.* Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України. - Словаччина, 2005. - 17 с. // http://www.icps.com.ua/doc/7_Admin-Ukr.doc.
7. *Вайнтрон Ф.* Основные тенденции в модернизации государственного управления / EU Russia cooperation program. - Проект "Административная реформа - 1" EuropeAid 113768/D/SV/RU. - 2004. - 10 с. // http://www.hse.ru/arr/dismat/Waintrop/Rus_GESTION_PUBLIQUE.ppt
8. *Віткін Л.* Деякі аспекти впровадження систем менеджменту якості освіти у вузах // <http://www.management.com.ua/be/be024.html>.
9. *Волес В., Волес Г.* Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р.Ткачук. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. - 871 с.
10. Всесвітня революція в державному управлінні - перспективи і виклики для України // http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=599.
11. Всесвітня революція в державному управлінні - перспективи і виклики для України / Аналітичний центр "Академія". - Регуляторні процедури. - Практика регулювання. - 2005. - 23 груд. // http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=599.
12. *Гончаров Э.Н.* Роль первого лица в системах менеджмента качества // Стандарты и качество. - № 3. - 2005. - 7 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm066.html?print>
13. *Гошко А.* Проведення соціологічних досліджень серед міських жителів для оцінки ефективності місцевих органів влади. - К.: УАРА, 1998.
14. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади // http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&page=2&id=473.
15. Європейське тренування для державних службовців України: використання досвіду країн ЦСЄ та Балтії / Звіт про дослідження - Міжнародний центр перспективних досліджень. - 2003. - 30 с. // <http://www.icps.kiev.ua/library.html?14>.
16. Закон України про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності. - 31 с. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3164%2D15&p=1161073521128469>.
17. Інформаційна довідка для керівника органу виконавчої влади щодо побудови системи управління якістю за стандартом ДСТУ ISO 9001-2001. Головне управління державної служби України. - 2006 - 2 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53747.

18. *Калита П.Я.* Загальне управління якістю - шлях до досягнення високого рівня досконалості. - 11 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm004.html>
19. *Квятковський М.* Інституційна система Європейського Союзу // <http://europe.org.ua/projects/pro/html/instytucje/index.html>.
20. Компетенції - вище керівництво в Комісії - European Commission // DG-ADMIN // <http://ec.europa.eu>.
21. Консультаційний веб-сайт Європейської Комісії "Твій голос в Європі" // http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm.
22. *Форестер К.* Демократизація та розвиток громад. Програма "Демократизація України: програма малих проєктів.: Звіт Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії (DFID). - 2004.
23. *Лобанов В.* Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы управления // http://www.ptpu.ru/Issues/1_99/ptu1_8.htm.
24. *Машикин В.* НВК "Позиция" "Система 5П. Единый управленческий формат" - "Методы менеджмента качества". - № 4. // <http://www.management.com.ua/qm/qm076.html?print>.
25. *Машикин В.* НВК "Позиция" "Система 5П. Развивающее управление" - Научно-технический сборник "Всё о качестве. Отечественные разработки", вып. 37 "Качество менеджмента и процессный подход" // <http://www.management.com.ua/qm/qm078.html?print>.
26. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади // Додаток 3 до спільного наказу Голодержслужби України та Держспоживстандарту України від 31 липня 2006 р. № 273/221. - 31 с. - http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53749.
27. *Мотренко Т.* Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: виступ для керівників структурних підрозділів на семінарі-тренінгу у Секретаріаті Кабінету Міністрів України 10 травня 2006 року // <http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/271/1113.pdf>.
28. *Мусис Н.* Усе про спільні політики Європейського Союзу: Пер. з англ. - К.: "К.І.С.", 2005. - XIV с., 466 с.
29. Організація економічного співробітництва та розвитку. Політичні рекомендації, №.10. - 2001.
30. Оцінка системи державної служби в Україні за базовими показниками: висновки та рекомендації: Звіт про оцінку системи державної служби в Україні за базовими показниками Організації економічного співробітництва та розвитку // http://www.guds.gov.ua/document/42117/1_2004_standartu_pokazniku.doc
31. *Леслі П.* Світові тенденції в державному управлінні / Міжнародний центр перспективних досліджень // http://www.icps.com.ua/doc/inter_gover_trends_ukr.ppt.
32. План дій для нового Міністра: Практ. посіб // Т.Мотренко, А.Вишневський, В.Баєв, А.Бондаренко; За заг. ред. Т.Мотренка. - К.: Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2006 // <http://www.guds.gov.ua/document/53361/plandiy.pdf>; <http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/303/1.pdf>
33. План заходів щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 11.05.06 № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади"/ Додаток 2 до спільного наказу Голодержслужби України та Держспоживстандарту України від 31 липня 2006 р. № 273/221. - 6 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53751

34. Порівняльне державне управління: теорія, реформи, ефективність / За заг. ред. Л.В.Моргунова. - СПб., 2000.
35. Портал європейської політики - EU Policy Portal <http://www.euractiv.com>.
36. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади” - 9 с. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614%2D2006%2D%EF&p=1161073521128469>
37. Практика державного управління в Україні: тест на відповідність принципам світової теорії й практики адміністративно-державного управління // http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&page=2&id=467.
38. Рамки компетенції і поведінки - European Commission // DG-ADMIN // <http://ec.europa.eu>.
39. Рач В. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на шляху інтеграції України до Європейського союзу // Вісн. держ. служби України. - № 1. - 2003. - 6 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=37579
40. Результати дослідження про стан процесу інтеграції України до Європейського Союзу. - К.: Міжнар. центр персп. дослідж., 2003. - 8 с. // http://www.icps.com.ua/doc/public_opinion_survey_ukr.pdf.
41. Свиткин М.З. Практические аспекты внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000 - 13 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm039.html>
42. Сергеев П.В. Менеджмент: Питання і відповіді. - М., 1999.
43. Спільний наказ Головного управління державної служби України та Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 273/221 від 31 лип. 2006 р. “Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”. - 2 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53753.
44. Стан впровадження систем управління якістю на підприємствах України. - Українська лабораторія якості та безпеки продукції АПК. - 2006. - 2 с. // <http://www.qualitylab.com.ua/ua/newsssq/show/22>.
45. Стандарт ДСТУ ISO 9000-2001 “Системи управління якістю. Основні положення та словник” (ISO 9000: 2000, IDT). - К.: Держстандарт України, 2001. - 40 с. // http://www.guds.gov.ua/document/53757/DSTU%20ISO%209000_2001.doc.
46. Структури громадської участі в Україні: 3б. аналіт. матеріалів / За ред. Максима Лациби. ISBN 966 81-36-13- 6.
47. Центр соціальних експертиз Інституту соціології Національної академії наук України. Дослідження “Доброчесність на практиці: на шляху до відповідальності влади та захисту громадянських прав в Україні - 2003.
48. Ahls H. Standartization in European Union // International Conference: “European experience of standardization and technical regulation” 12 October, The Royal Windsor Hotel, Brussels. - http://rgtr.ru/pages/page_154.php.
49. Ayrat M. Le marché interieur de l'Union européenne. Les règles du jeu. - Paris: “La documentation Française”, 1998. - 183 p.
50. David Osborne, Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Plume) / Paperback / Published 1993.
51. European Commission’s White Paper on “European Governance”, 25.7.2001 (Біла книга Європейської Комісії “ Урядування в Європі”, опублікована 25.07.2001).

52. Green paper “European Transparency Initiative” / COM (2006) 194 final. - Commission of the European Communities, Brussels, 3.5.2006.
53. Koen Becking, Nikol Hopman. Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe / ROI-REEKS, Sdu Uitgevers, 2005.
54. Pinder, J. European Community. The Building of Union. 2nd ed. - Oxford, New York: “Oxford University Press”, 1995. - 277 p.
55. Procedures for local and regional authority participation in european Policy Making in the member states/ Committee of the Regions; Brussels’ Luxembourg, 2005. - 332 p.
56. Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame. - ROI: Centre for Public Leadership, 2004.
57. Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources/ Committee of the Regions; Brussels; Luxembourg, 2001. - 242 p.
58. The regional and local dimensions in establishing new forms of Governance in Europe/ Committee of the Regions; Brussels; Luxembourg, 2002. - 104 p.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Основні тенденції модернізації державного управління та інституційного розвитку органів влади: світовий та європейський досвід	6
Роль регіональних та місцевих органів управління країн ЄС та їх залучення до вироблення політики Європейського Союзу.....	26
Менеджмент та розвиток людських ресурсів: компетенційний підхід.....	34
Європейська ініціатива з прозорості	39
Європейський досвід стандартизації	44
Розвиток відносин між державними службовцями та громадянами в Україні: стандарти ЄС та ситуація в Україні	50
Запровадження систем управління якістю як одного з інструментів інституційного розвитку і формування адміністративної спроможності для європейської інтеграції України	58
Висновки.....	66
Список використаних джерел.....	71

Прикладні наукові розробки для використання в діяльності працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування видано на виконання розпорядження “Про звіти з науково-дослідних робіт за 2006 р. та плани наукової діяльності на 2007 р.” від 29 листопада 2006 р. № 51-Р та в межах роботи тимчасового творчого колективу з підготовки до друку науково-методичних розробок на основі результатів звітів з науково-дослідних робіт за 2006 рік (наказ від 2 січня 2007 р. № 3-Н).

Колектив науковців Національної академії державного управління при Президентові України висловлює щирі подяку за сприяння у виданні Прикладних наукових розробок президенту Національної академії В.Нанівській, віце-президенту О.Мороко, начальнику управління - головному бухгалтеру Г.Мацюці та всьому фінансово-економічному управлінню, начальнику відділу кадрів і державної служби М.Поліщук та всьому колективу управління персоналом, начальнику-директорові видавництва В.Дону та всьому колективу видавництва Національної академії.

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В.А.Дон*
Редактор *С.М.Шиманська*
Коректор *Т.В.Пантелеймонова*
Комп'ютерна верстка *Ю.О.Куценко*

Підписано до друку 21.05.2007.
Формат 60 × 84 ¹/₁₆. Тираж 100 прим. Обл.-вид. арк. 5,24.
Ум.-друк.арк. 4,42. Гарн. Таймс.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Віддруковано з оригінал-макета у видавництві
Національної академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-94-36.