

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**Навчально-науковий інститут публічного управління
та державної служби**

Кафедра державного управління

Ткаченко І. В., Лікарчук Н. В., Миколюк А. В.

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА
СУЧАСНОГО (НОВОГО) ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В ЄС**

Навчальний посібник

Київ 2024

УДК35.07:341.1(4-6ES)

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби
(протокол № 17 від 28 червня 2024 р.)*

А в т о р и :

Ткаченко І. В. (розд. 1, 2, 3), Лікарчук Н. В. (розд. 4, 5, 6), Миколюк А. В. (розд. 7, 8, 9).

Р е ц е н з е н т и :

Батрименко Олег Володимирович, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Рачинський Анатолій Петрович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Ткаченко І. В., Лікарчук Н. В., Миколюк А. В.

Теорія і практика сучасного (нового) публічного управління в ЄС:
навч. посіб. Київ: ННІПУДС КНУ ім. Тараса Шевченка, 2024. 144 с.

Посібник підготовлений для студентів Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

Навчальний посібник стане помічним для підготовки студентів та слухачів до лекцій, семінарських та практичних занять з дисциплін «Європейський досвід організаційно-правових засад державного управління», «Теорія прийняття рішень та ситуативний аналіз», «Національна система публічного управління та регулювання», «Організаційно-правові засади державного управління», «Організація державної служби», «Публічний менеджмент», «Державний менеджмент», «Державний маркетинг» «Комунікативний менеджмент», «Інформаційно-аналітичне забезпечення в публічному управлінні», «Територіальна організація влади в Україні», «Запобігання та протидія корупції в публічному управлінні», «Історія та теорія публічного управління».

Враховуючи теоретичний, а особливо практичний матеріал, зібраний в посібнику, він може стати повноцінним джерелом для студентів та управлінців-практиків при вивченні як теоретичних дисциплін зі сфери публічного управління та державного управління, які займаються питаннями європейської інтеграції, галузевими реформами, реалізують реформу публічного управління в Україні, приймають рішення, комунікують на різних управлінських рівнях, працюють з інформаційно-аналітичним забезпеченням в системі управління.

УДК 35.07:341.1(4-6ES)

© І. В. Ткаченко, Н. В. Лікарчук, А. В. Миколюк, 2024
© Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, 2024



ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТРАДИЦІЙНЕ ТА СУЧАСНЕ (НОВЕ) ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ	7
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНЕ (НОВЕ) ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ	23
РОЗДІЛ 3 ФОРМУВАННЯ, КООРДИНАЦІЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛІТИКИ	44
РОЗДІЛ 4 СТРУКТУРА І ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	58
РОЗДІЛ 5 КОНТЕКСТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄС.....	66
РОЗДІЛ 6 РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЄС	82



РОЗДІЛ 7	
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЄС.....	97
РОЗДІЛ 8	
ПРОЗОРИСТЬ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ В ЄС	107
РОЗДІЛ 9	
НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ	
ПОСЛУГ ТА ЦИФРОВІЗАЦІЯ.....	117
Про авторів.....	143





Посібник представляє огляд теоретичних та прикладних аспектів публічного управління, а також механізмів менеджменту маркетингу й адміністрування, що застосовуються в державах-членах ЄС.

Практичний матеріал, зібраний в посібнику, ґрунтується як на загальнотеоретичних підходах, розроблених сучасними науковцями в галузі публічного управління, зокрема, Девідом Розенблумом, Робертом Кравчуком, Річардом Клеркіним, Крістофером Поллітом і Гертом Боуккаертом, так і на практиці, зібраній європейськими дослідниками за публікаціями та дослідженнями, а також офіційними даними ЄС щодо характеристик та останніх змін у публічному управлінні країн-членів (ЄС-27) з урахуванням якісної та кількісної перспективи.

Зокрема, в посібнику зібрані публікації Європейської Комісії, Євростату, а також теоретичні засади порівняльного публічного управління, державного управління, окреслені в наукових доробках європейських вчених. Представлені в посібнику таблиці, узагальнення та графіки базуються на аналітичній роботі в рамках проєкту «Європейське публічне адміністрування: країнознавчі знання» 2022 року та даних, зібраних у рамках попередніх етапів проєкту «Європейське публічне адміністрування: країнознавчі знання» (EUPACK), що опубліковані на сайті Європейської Комісії. Порівняльні огляди публічного управління на рівні ЄС базуються на матеріалах EUPACK. Вони використовують єдиний підхід до опису характеристик державного управління у всіх країнах-членах ЄС. Їхня методологія охоплює інституційні системи, спроможності, організації роботи та менеджменту публічних адміністрацій, якими є уряди країн ЄС. Відправною точкою такої методології є визначення сфери публічного управління для кожної держави-члена ЄС, що забезпечує послідовний та порівняльний аналіз. Детальна методологія EUPACK регулює збір кількісних даних та якісної інформації, що включає «рамку оцінювання публічного управління» у вигляді набору



індикаторів, які тестуються Європейською Комісією. Зібрані дані та інформація базуються на наявних публічно доступних джерелах та статистиці. Згідно EURАСК для кожної держави-члена ЄС готується ґрунтовний огляд формальних та неформальних характеристик публічної адміністрації, який публікується окремо. Систематичний та порівняльний синтез ключових сфер інституційної спроможності та функціонування у всіх країнах-членах ЄС дозволяє проводити паралелі та розуміти відмінності між усіма державами-членами ЄС.

Представлена у цьому посібнику інформація і дані EURАСК зосереджуються на останніх та/або безперервних змінах, спираючись як на контекстуальні дані, так і дані, доступні починаючи з 2024 року.

У посібнику також узагальнюються відповідні публічні політики, стратегії, законодавство, програми та інші заходи держав-членів ЄС, які нещодавно були прийняті або тривали до кінця 2021-2022 року.

Посібник розроблено в рамках наукового проєкту «Використання можливостей статусу кандидата на вступ до ЄС для підвищення ефективності публічного управління та адміністрування в Україні» державний реєстраційний номер 0123U102187, що виконується кафедрою державного управління Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка.





ТРАДИЦІЙНЕ ТА СУЧАСНЕ (НОВЕ) ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Основні напрямки в теорії публічного управління

Традиційне публічне управління

Традиційне публічне управління у спеціалізованій літературі розглядається в рамках однієї адміністративної і бюрократичної моделі управління ресурсами в публічному секторі.

Його основними характерними рисами вважається те, що:

- публічні установи мають забезпечити послуги, які визначаються за результатами голосування «середнього» виборця, а не пошуком і пропозиціями на ринку;
- бюджетні установи мають визначений предмет діяльності та задачі для виконання;
- діяльність бюджетних інституцій майже завжди має бути підпорядкована декільком цілям;
- публічні установи мають знаходитися в середовищі, де є місце -суперечливим впливам на їх діяльність;
- на відміну від «продуктів», що створюють приватні організації, у пропозиції публічних послуг не слід орієнтуватись на ринкову кон'юктуру;
- інституції у публічному секторі мають бути «піддані» всеосяжній звітності та контролю;
- організаційна структура бюджетних установ має відрізнятися множинністю відділів, які є ієрархічно інтегровані;
- бюджетні заклади мають управлятися двома групами менеджерів: професійні адміністратори (бюрократи) чи спеціалісти – професіонали в даній області;
- публічні заклади мають працювати в умовах «твердих» внутрішніх правил і бюджетів (К. Брайан, П. Джексон).



Нове публічне управління

Коли необхідно пояснити поняття «нове публічне управління», часто воно замінюється поняттям «публічний менеджмент». Це новий напрямок теорії публічного управління сприймається як інституційне оновлення і виклик державному управлінню в нових умовах. Реформи в публічному управлінні європейських країн націлені в напрямку «від уряду до більш ефективної і більш якісної пропозиції» щодо надання публічних послуг. Нове публічне управління використовує ідею «розвантаження функцій держави».

Дослідження щодо нового публічного управління виводять його на гнучку організацію і фокусування уваги на інтересах громадян. В цьому аспекті новий публічний менеджмент «заціпає» як питання пов'язані зі створенням структури системи публічної адміністрації, так і питання про функції публічної адміністрації.

Таке управління базується на розумінні, що менеджмент у приватному секторі інструментально переважає менеджмент у публічному секторі. Рекомендується застосувати трансфер управлінських підходів із приватного до публічного сектору.

В результаті цього, очікується у публічних органах «створення» конкуренції і ринкової дисципліни, які будуть стимулювати більш ефективно використовувати публічні ресурси, що і принесе більше користі суспільству.

Ряд науковців в теорії публічного управління визначають, що база нового публічного менеджменту в країнах Європи та США лежить в рамках двох теорій (Д. Озборн, Т. Геблер):

1. Теорії суспільного вибору/раціоналізація взаємодії «адміністрація-суспільство». Ця теорія акцентує увагу на конкуренції, приватизації, інформації і контролі.

2. Неотейлоризм/раціоналізація внутрішньої організації адміністрації. Ця теорія зосереджує увагу на: підвищенні контролю над «виробничими витратами» – на вимірі реальних досягнень публічної адміністрації у відношенні до попередньо визначених публічних цілей і отримання бонусів (винагороди) працівників із публічної адміністрації щодо їх реальних досягнень і навпаки – передбаченні санкції за «погану» роботу.

Як основні характеристики нове публічне управління визначає:
– перенесення технік стратегічного менеджменту/ із бізнесу в адміністрацію;



- зміни в управлінській структурі бюджетних установ, що направлені на відокремлення господарської діяльності від адміністрування;
- скорочення ієрархічних рівнів в адміністративних структурах і збільшення «посадової» відповідальності;
- введення системи із показників оцінки виконання управлінських функцій із даної адміністративної структури, відповідно критеріям економічної ефективності;
- зміни адміністративної культури співробітників в державній адміністрації;
- використання підходів менеджменту, людського капіталу для відмови від колективної безвідповідальності в поведінці публічних співробітників;
- створення гнучких, адаптативних і самонавчальних (автодидактичних) публічних установ, у яких перенаправляється акцент при наданні публічних послуг від пропозиції до пошуку;
- удосконалення традиційних бюджетних відносин в публічному секторі та в договірній системі «споживач- продавець»;
- надання якнайбільшої самостійності односібним установам шляхом децентралізації і введення конкуренції між ними і всередині їх.

Взаємозв'язок між політикою і публічним управлінням

Публічне управління містить низку складних питань та функцій. Очевидно, як будь-яка міжпредметна дисципліна, практика або ж теорія, публічне управління охоплює принаймні три відносно відмінних підходи, що впливають з різних поглядів на його функції. Деякі розглядають його як управлінське прагнення, схоже на практику у приватному секторі. Інші, наголошуючи на «публічності» публічного управління, підкреслюють його політичні аспекти. Термін «політичний» у цьому контексті має розширений зміст, який охоплювати партійність, прагнення до управління урядовими органами та агентствами, а також державними службовцями; вплив на формування та реалізацію публічної політики, розподіл коштів та надходжень від бюджетних програм уряду, а також управлінські аспекти політичних кампаній та виборів. Звертаючи увагу на важливість суверенітету,



конституцій та регулювання в публічному управлінні, багато хто також розглядає публічне управління як питання юридичної науки. Кожен з цих підходів має тенденцію розглядати різні аспекти управління, процедурні та організаційні засади функціонування публічного управління. Як юридична наука, так і політологія, розглядають громадянина як об'єкт, на який направлене управління в дуже різний спосіб, і кожен з підходів по різному розглядає перспективу розвитку знань, що відповідають теорії та практиці публічного управління.

Ще однією обставиною яка ускладнює предмет публічного управління є те, що традиційний управлінський підхід, який розвивався з кінця XIX століття до середини 1940-х років, також відомий в США як класичне публічне управління, був трансформований рухом у напрямку «нового публічного менеджменту» (NPM) з 1990-х до 2000-х років. Трансформований, але не замінений, сьогоденний підхід до публічного управління – це суміш старих і нових практик, концепцій та теорій. Управлінські, політичні (politics), державно-політичні (policy) та юридичні підходи вбудовані в сучасну політичну культуру. Вони відображають ті ж ідеї та почуття, які знайшли інституційний вираз в конституційному розподілі влади та призначенні управлінських функцій різним гілкам – законодавчій, виконавчій та судовій.

Наприклад:

В Сполучених Штатах політична влада була поділена для того, щоб захистити права окремих осіб від свавільного використання влади уряду. У теорії публічного управління це відображення в управлінському, політичному, адміністративному (професійному) та юридичному підходах. Управлінський підхід пов'язаний із зацікавленістю органу виконавчої влади у вірному виконанні закону. Політичний та адміністративний (професійний) підходи пов'язані із законотворчими питаннями, включаючи прийняття адміністративних правил. Юридичний підхід акцентується на судовій діяльності уряду, зобов'язанні забезпечувати збереження конституційних прав («благословення свободи») та принципу верховенства права.

Ті, хто визначає публічне управління в термінах менеджменту, застосовують до нього підхід, схожий на бізнес, що схильний мінімізувати різницю між публічним та приватним управлінням. З їхнього погляду, публічне управління в основному таке ж, як і великий бізнес, і має управлятись



на основі тих самих управлінських принципів і цінностей, що й бізнес. Цей підхід часто висловлюється і є популярним в медіа, а також характерний для обраних політичних лідерів, які схильні обмежувати витрати на "бюрократію" та колективний вплив на формування політики, який здійснюють державні службовці шляхом виконання законодавчих процедур.

Регулювання та надання публічних послуг

Оскільки діяльність публічних управлінців має силу закону і може покладатися на силу примусу уряду для забезпечення виконання своїх рішень, це підіймає ще одне важливе питання, яке є ключовим для задовільного визначення публічного управління. Хоча ми часто розглядаємо публічне управління з погляду надання публічних послуг, публічні управлінці також займаються публічним регулюванням.

Політики, які є опонентами державним службовцям, постійно висловлюють звинувачення в тому, що державна служба чи цивільна служба не є «сервісною». На їх думку, вона являє собою регуляторну силу, яку громадяни, на відміну від політиків, – не обирають на виборах, але яка використовується для накладення адміністративних обмежень на громадськість.

У реальному житті те, що одному може здатися послугою, іншому може здатися обмеженням. Дуже часто в стратегічних документах політики (policy documents) – державних програмах, стратегіях, концепціях, планах можна знайти одночасно елементи як регулювання, так і надання послуг. Головним чином, *адміністративне регулювання у формі заборон, обмежень або ж дозволів* використовується для стимулювання такої поведінки, яка, на думку розробників, буде вважатися економічно та соціально бажаною. Наприклад, загальноосвітні та вищі навчальні заклади безсумнівно надають важливі освітні послуги, які є публічними. У той самий час вони регулюють поведінку своїх учнів або ж студентів у різні способи, іноді включаючи дотримання дрес-кодів, застосування державної мови, правила етичної поведінки, а також академічну доброчесність.



Можна переглянути список функцій уряду і побачити, що послуги, які регулюються також насправді виявляються обмеженнями.

Наприклад, ліцензії на професійну діяльність служать публічним цілям, гарантуючи, що лікар, нотаріус, землевпорядник чи адвокат мають відповідну кваліфікацію. Таке регулювання встановлює також і обмеження при вступі до цих професій.

Права водія, або технічний огляд автотранспорту сприяють безпеці на дорогах, але вони також встановлюють обмеження щодо використання автотранспорту. Державне регулювання харчових і лікарських засобів обов'язково обмежує виробників і служить інтересам споживачів. Іноді центральні органи виконавчої влади які за законом мають надавати публічні послуги, в реальності прямо залучені до процесу регулювання. Наприклад, Державна податкова служба згідно з затвердженим положенням реалізує державну податкову політику і надає адміністративні послуги, але фактично вона здійснює регулювання у сфері податків шляхом встановлення обмежень, заборон і дозволів для громадян – «споживачів» таких послуг.

Майбутнім управлінцям слід пам'ятати про те, що використовуючи публічну владу від імені народу, публічні службовці часто накладають обмеження на поведінку окремих фізичних чи юридичних осіб.

Менеджерський підхід

Сьогодні ті, хто розглядає публічне управління як окрему наукову галузь, прагнуть поєднати традиційний та підхід «нового публічного управління» – New Public Management (NPM) – в цілеспрямовані, економні та раціональні публічні послуги та регулювання, що спрямовані на досягнення програмних результатів і водночас відкриті для тих осіб, груп та організованих спільно приватних інтересів, які є найбільшими «споживачами» державних програм та політик (policies). Сучасна орієнтація на результат управління в такому контексті контрастує з попередньою тенденцією публічного управління фокусуватися на процедурі, оскільки базове припущення, що існувало до появи NPM полягало в тому, що ефективна процедура призведе до найбільш ефективного рівня витрат уряду на результат своєї діяльності.

Традиційне управління наголошує на внесках (inputs) та вимірюваних результатах (outputs) політики набагато більше, ніж на



загальних (outcomes). Сьогодні наголос на результат втілює фундаментальний принцип, що в усіх випадках, де це можливо, головним завданням уряду є «керувати», а не «вслушати» у виконанні програм публічної політики. Керування передбачає, що уряд повинен забезпечити ефективну реалізацію цих програм; вслушання означає, що їхню реалізацію можуть здійснювати підрядники уряду, комерційні та неприбуткові суб'єкти, які співпрацюють з публічними управліннями у наданні громадських послуг, а також фізичні особи, групи та організації, які «спільно виробляють» результати державних програм. Орієнтація на результат також робить акцент на продуктивність у вигляді отримання бажаних результатів політики або принаймні значного внеску у них.

Внесками (inputs) – заведено вважати менеджерські ресурси в корпоративному управлінні. Вони складаються з кадрів, майна, інвестицій та інформації.

Продажі, прибуток, частка на ринку вважаються вимірюваним результатом (outputs) в корпоративному управлінні. Ці результати, а також їх похідні є тим критерієм, за яким ми оцінюємо управлінський вплив на результат.

Вимірюваний результат (outputs) належить до кількісного способу вимірювання результату роботи конкретної особи.

Загальний результат (outcome) вважається впливом такого вимірюваного результату, або ж різницею, яку результат (outcome) створює для тих, на кого він був розрахований з самого початку.

Управління засноване на результаті (Outcome-based management) – це клієнтоорієнтований підхід до надання послуг, який зосереджується на результатах, які «клієнт» намагається отримати більше, ніж на послугах, які надаються.

На відміну від минулих часів, вважається, що продуктивність публічного управління зараз підвищується завдяки адміністративній гнучкості, а не жорсткості («one-size-fits-all»). Адміністративна гнучкість означає, що публічним службовцям надаються повноваження, які незалежно від ієрархії, перебувають у кращому становищі для досягнення продуктивності, розв'язання проблем, які виникають під час реалізації державних програм, а також дерегуляції публічного управління шляхом звільнення від «червоних ліній» негативної бюрократії, що уповільнюють процес управління.



Сучасний підхід до управління має чимало складових, деякі з яких можуть перебувати у конфлікті одна з одною в конкретних адміністративних контекстах, функціях та видах управлінської діяльності. Для кращого розуміння сучасного менеджерського підходу слід розглянути спадщину традиційних управлінських практик та його специфічних модифікацій і доповнень, що з'явилися з появою «нового публічного менеджменту» (NPM).

Традиційні управлінські практики

Коріння традиційного управлінського підходу сягають реформаторів державної служби США XIX століття, які спершу сприяли акцентуванню на управлінському підході як засобі організації державної служби. Головні проблеми, що тоді були озвучені реформаторами полягали в тому, що політичні призначення на всіх рівнях уряду призводили до корупції, неефективності та виникнення класу політиків – «вибивачів добра», як їх часто називали. Такі політики були фундаментально нездатними керувати країною. За поглядами реформаторів, «реформа державної служби» вимагала, щоб частина уряду, що займається бізнес-процесами, керувалась би у спосіб що є більш зрозумілим для бізнесу.

Для того, щоб державна служба стала схожою на бізнес, вона повинна була стати аполітичною. Відповідно, призначення мали здійснюватися на підставі «заслуг» та «придатності», а не політичної приналежності до однієї з політичних партій. Багато реформаторів вважали, що державним службовцям слід заборонити активну участь у виборній політиці, окрім права голосу. Якщо політика відкидалася як основа для найму та звільнення державних службовців, реформатори вважали, що вибір і строк служби державних службовців можуть базуватися на їх результативності та результатах роботи.

Для того, щоб підтримати вказану логіку, реформаторам довелося наголошувати, що переважна більшість публічних управлінців не має встановлених законодавством політичних або політико-адміністративних функцій. Багато їхніх думок та логіка традиційного менеджерського підходу базувалися на існуванні розподілу, або «дихотомії», між політикою та адміністрацією. Вудро Вільсон (1856–1924), президент США з 1913 по 1921 рік, був великим прихильником реформи державної служби в 1880-х роках і часто вважа-



ється засновником американської науки публічної адміністрації. У своєму відомому есе 1887 року «Дослідження адміністрації» Вільсон писав: «Адміністрація знаходиться поза сферою політики. Адміністративні питання не є політичними питаннями». Замість цього такі питання належать до управління, оскільки, як висловлювався Вільсон, публічна адміністрація – це «галузь бізнесу».

Вільсон також був відомий своєю прямою артикуляцією менеджерських цінностей:

«Об'єктом вивчення адміністративної науки є встановлення, в першу чергу того, що уряд може робити правильно та успішно, і, по-друге, як він може робити з максимальною ефективністю і за мінімальними витратами, як грошовими, так і енергії».

Іншими словами, згідно з традиційним менеджерським підходом, публічне управління повинно бути спрямоване на максимізацію ефективності, результативності та економічності. Підтримка бізнесподібного публічного управління з часом стала класичним поглядом на те, як треба управляти публічною службою в США. Управлінці (менеджери), а не політики, повинні бути під контролем, а ефективність має стати єдиною кінцевою цінністю, «аксіомою номер один у вартісній шкалі адміністрування».

При цьому, політику (politics) слід було вилучити з функції «публічної служби», оскільки вона призводила до неефективності. Крім того, попри висхідну регуляторну активність державної служби, законодавчі норми, що конкретизують бюрократичні процедури були виключені зі сфери публічного управління, оскільки, як стверджував Леонард Уайт у своєму відомому вступі до вивчення публічного управління (1926 року), «вивчення адміністрування має починатися з основ управління, а не права».

Організаційна структура в традиційній бюрократії

У спробі максимізувати досягнення цінностей ефективності, результативності та економічності традиційний менеджерський підхід пропонує організаційну структуру, що загалом визнається як бюрократична. Сьогодні це може видатися сучасному читачеві дивним, оскільки слово «бюрократичний» часто використовується



як синонім неефективності. Далі ми розглянемо причини того, чому бюрократичні організації часто розвивають неефективність. Однак залишається правдою, що багато з принципів традиційної організації бюрократії спрямовані на максималізацію кількості виробництва на одиницю витрат. Бюрократична теорія наголошує на необхідності поділу праці, що дозволяє співробітникам спеціалізуватися на виконанні певного набору завдань. Спеціалізація дозволяє кожному працівникові стати експертом у своїй справі, навіть якщо робота будь-якого окремого працівника може бути лише невеликою частиною загальної діяльності організації.

В традиційній раціональній бюрократії спеціалізація потребує координації, і бюрократія для цього використовує ієрархію. Ієрархія створює ланцюг командування для управління і координації роботи конкретними спеціалістами, розділеними за принципом спеціалізації. Ієрархія, своєю чергою, вимагає, щоб програми та функції були чітко визначені для конкретних організаційних одиниць. В іншому випадку виникають дублювання повноважень, які, ймовірно, призведуть до конфліктів. Бюрократичні організації також організовані відповідно до формальних принципів, які визначають функції та обов'язки кожного співробітника. Посади класифікуються згідно з «науковими» принципами та організовані в раціональну схему. Вибір співробітників базується на їх здатності виконувати завдання, що стоять перед ними, тобто на їхніх попередніх «заслугах». Інші фактори, такі як політична приналежність, раса та стать, не повинні враховуватись при виборі персоналу.

Роль індивіда в традиційній бюрократії

Традиційний менеджерський підхід до державного управління полягає у безособовому погляді на індивіда як публічного службовця. Такий підхід є справедливим, оскільки індивід може мати різні ролі – це працівник, клієнт або «жертва» державних адміністративних органів. (Традиційний підхід рідко розглядає представників громадськості як «клієнтів»). Макс Вебер (1864–1920), провідний дослідник бюрократії, вважав «деособистізацію» «особливою перевагою» бюрократії, де бюрократ розглядається як «зубчик» в організаційному механізмі бюрократичної машини, над якою він або вона майже не має контролю.



Вебер бачив безособовість як перевагу бюрократії, оскільки це означало, що «нераціональні» емоції не завадять виконанню роботи бюрократа. Цей погляд підтримувався рухом наукового обґрунтування управління, який схильний перетворювати окремого співробітника в додаток до механізованого засобу виробництва. Робітник повинен адаптуватися до машини або організації, а не навпаки.

Наприклад,

в США «веберівський» погляд на співробітника вже до 1920 року був твердо закріплений в принципах класифікації посад (тобто опису обов'язків і рангу) в секторі державного управління: «Індивідуальні характеристики співробітника, який обіймає посаду, не повинні мати жодного відношення до класифікації посади».

Сильна "посадова орієнтація" традиційного менеджерського підходу до державного управління зменшує важливість окремого співробітника для організації. Знову ж таки, це було зроблено для максимізації ефективності та зменшення можливостей для фаворитизму.

Когнітивний підхід до публічного управління

Традиційний менеджерський підхід підкреслює використання наукового методу у розробці знань в галузі публічного управління. Напочатку, ідея публічного управління як науки була висловлена в есе Вудро Вільсона 1887 року. У 1926 році Леонард Вайт відзначив, що публічне управління перетворюється з мистецтва в науку. В 1937 році Лютер Гулік і Л. Урвік опублікували найбільш відомі статті про науку адміністрування. Зобов'язання розвивати науку публічного управління залишається міцним і, ймовірно, домінантним в сучасному зарубіжно-му і передусім, американських дослідженнях публічного управління.

На практиці робота з тематикою публічного управління як науки сприяла розвитку узагальнених знань про адміністративну поведінку. Такі знання включають формулювання гіпотез, які можуть бути емпірично перевірені. При цьому, збираються дані, які агрегуються та аналізуються статистично. Основним підходом при цьому виступає дедуктивний науковий метод; знання складаються зі статистично підтверджених узагальнень, які можна з обережністю застосовувати до конкретних випадків. рішень.



Наприклад:

Прийняття рішень на основі доказів: покращення рівня освіти у всьому світі

Протягом останніх двох десятиліть спостерігаються значні поліпшення у відвідуваності шкіл у всьому світі. Це частково пов'язано з Цілями розвитку тисячоліття Організації Об'єднаних Націй – Millennium Development Goals (ЦСР), які активізували державну політику у сфері освіти в багатьох країнах у період 2000-2015 років, перш ніж їх замінили Цілі сталого розвитку (ЦСР) у 2015 році. Одним із ЦСР було досягнення універсальної початкової освіти для всіх дівчат і хлопчиків. Деякі досягнення за цією метою включають:

збільшення чистого приросту чисельності учнів початкової школи на 8 відсоткових пунктів з 2000 по 2015 рік; майже на 50 % зменшення кількості дітей, які не відвідують школу, в усьому світі, зі 100 мільйонів до близько 57 мільйонів за той самий період;

значне поліпшення початкової освіти в країнах Південної Сахари після утворення ЦСР.

Але як відзначили критики, ЦСР мали на меті лише збільшення кількості вступу до шкіл, а не якості освіти. Таким чином, глобальні цифри покращення відвідуваності шкіл не супроводжувалися успіхами у навчанні.

Наприклад, в Індії, де велика кількість учнів відвідує школи, приблизно лише 44 % учнів 8 класу можуть вирішувати рівняння з діленням. Так само, близько 75 % учнів 8 класу можуть читати книгу на другому рівні читання. При цьому, другий рівень читання визначено як «читання з допомогою», де використовуються заохочувальні оповідання, довгі речення та гра для розвитку навичок читачів, які все ще потребують додаткової допомоги для самостійного читання. Це призвело до закликів щодо покращення якості навчання в школах.

Наприкінці першої чверті XXI століття в рамках міжнародних практик розроблено значну кількість симуляторів та гейміфікованих ІТ засобів і ресурсів у сфері публічного управління та формування політик. Окрім навчальних цілей, такі ІТ ресурси та засоби мають



на меті – збирати, агрегувати та представляти кількісні дані публічної політики з метою їх подальшого аналізу і використання методів дедукції для створення адміністративно-управлінських алгоритмів, що допомагають здійснювати стратегічне планування державної політики, аналізувати хід її виконання, створювати звіти та корегувати державні стратегії.

Наприклад:

В рамках програми ОЕСР SIGMA розроблено симулятор державної політики, що доступний за цим посиланням: <https://par-portal.sigmaweb.org/simulator/>

Цей інструмент дозволяє національним урядам, громадському суспільству і тим, хто підтримує реформи в галузі державного управління, моделювати, які реформи потрібні для покращення результативності державного управління у майбутньому. Створіть свій власний план дій для покращення державного управління в будь-якій з адміністрацій Західних Балкан чи Україні, натиснувши на одну з шести областей нижче. Далі оберіть конкретний показник для покращення. Натисніть, щоб переглянути додаткові показники, які використовуються для розрахунку загального складного значення від 0 до 5. Натисніть на додаткові показники, щоб змінити їх значення, і розподіл балів, який визначає значення показника, буде оновлено.

За допомогою фільтрів симулятор показує, де адміністрація виконує завдання нижче середнього, де відбувся регрес з 2017 року, або існують прогалини в даних (якщо країна має 0 балів). Симулятор дозволяє користувачеві змінити останні результати моніторингу SIGMA для створення плану для покращення конкретних сфер державного управління. Також можливі порівняння з регіональним середнім балом чи іншою системою державного управління.

Перелік контрольних питань до Розділу 1:

1. Охарактеризуйте основні риси традиційного публічного управління, які застосовуються в сучасній науці.
2. Поясніть зміст терміну «нове публічне управління». Охарактеризуйте відмінності між «новим публічним управлінням» та «публічним менеджментом».



3. Які наукові теорії становлять базу нового публічного менеджменту?
4. Дайте визначення поняттю про «неотейлоризм»
5. Охарактеризуйте основні риси «нового публічного управління», які застосовуються для його характеристики
6. Поясніть взаємозв'язок між політикою та публічним управлінням. У чому полягає політичний аспект публічного управління?
7. Розкрийте зміст політичного, адміністративного (професійного) та юридичного підходів до публічного управління на прикладі США
8. Поясніть взаємозв'язок між публічним управлінням та наданням публічних послуг. У яких аспектах публічно управлінської діяльності проявляється регулювання. Наведіть приклади
9. Розкрийте сутність менеджерського підходу до публічного управління.
10. Надайте характеристику таким поняттям як внесок (inputs), вимірюваний результат (outputs), а також загальний результат (outcomes). Що таке управління засноване на результаті (Outcome management)?
11. У чому полягає сутність традиційного підходу до публічного управління
12. Охарактеризуйте підхід до організаційної структури в традиційній бюрократії
13. Охарактеризуйте роль індивіда в традиційній бюрократії
14. У чому полягає сутність когнітивного підходу до публічного управління

Література до Розділу 1

- Вольська О. (2020). Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*, (3), 15–20.
- Губанов О. О. Досвід співробітництва України із SIGMA та зміст принципів публічної служби, сформульованих в документі SIGMA «Принципи державного управління». *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 8 червня 2018 р.). Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С.30-33



Європейське врядування. Біла книга. URL: <http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropeyske-vryaduvannya.pdf> (Дата звернення: 02.05.2024).

Веретинський А. Україно-європейське науково-технічне співробітництво як економічний складник Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Публічне управління в умовах воєнного стану* : матеріали І науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування : реалії та перспективи», ННІНО, Національний авіаційний університет. 2023. С. 22–26.

Європейські принципи державного управління: документи SIGMA. ОЕСР https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en

Лі Жуйтін Концепція нового державного управління Т. Геблера та Д. Озборна: теоретичні засади та практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління»; Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. Київ, 2016. С. 16–17.

Лікарчук Н. Кризи в системі державного управління: причини виникнення та шляхи врегулювання. *Право та державне управління*: зб. наук. пр. Класичний приватний університет. м. Запоріжжя. 2020. Вип. 4. С. 256–261.

Методологічні засади принципів державного управління. ОЕСР. <https://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-PublicAdministration-November-2017.pdf>

Стратегія реформування державного управління в Україні на 2022–2025 роки <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-eng.pdf>

Цілі сталого розвитку ООН. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-rozvytku>

Behn, Robert. (1998). The new public management paradigm and the search for democratic accountability. *International Public Management Journal – INT PUBLIC MANAG J.* 1. 131-164. 10.1016/S1096-7494(99)80088-9

Blavatnik School of Government. (n.d.). A guide to evidence-based policymaking. URL: <https://onlinecourses.bsg.ox.ac.uk/blog/guide-to-evidence-based-policymaking>

Bojang, Malang. (2021). Beyond New Public Management Paradigm: The Public Value Paradigm and Its Implications for Public Sector



- Managers. *Journal of Public Value and Administrative Insight*. 3. 1-10. 10.31580/jpvai.v3i2.1381.
- Clerkin, Richard & Rosenbloom, David & Kravchuk, Robert. (2014). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 8th Edition. 10.4324/9781003198116
- Islam, Fakhrul. (2015). New Public Management (NPM): A dominating paradigm in public sectors. *African Journal of Political Science and International Relations*. 9. 141-152. 10.5897/AJPSIR2015.0775.
- Lapsley, Irvine & Miller, Peter. (2024). The Resilience of New Public Management. 10.1093/oso/9780198883814.001.0001.
- Likarchuk Natalia Information weapon in the information confrontation (Інформаційна зброя в інформаційній війні) Security management of the XXI century: National and Geopolitical aspects. Issue 3: Collective monograph. Nemoros s.r.o. Prague, 2021. C.319-328
- Natalini, A., Di Mascio, F. (2021). Public Management (Paradigms). In: Harris, P., Bitonti, A., Fleisher, C.S., Skorkjær Binderkrantz, A. (eds) *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_132-1
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2023). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 10.1093/oso/9780198295969.001.0001.
- Robert D. Behn (1998). The new public management paradigm and the search for democratic accountability, *International Public Management Journal*, Volume 1, Issue 2, Pages 131-164, ISSN 1096-7494, [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(99\)80088-9](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(99)80088-9)
- Yuliia, Yarova. (2023). New Public Management in the Public Administration System. *Problems of Innovation and Investment Development*. 10.33813/2224-1213.30.2023.3.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2023). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 10.1093/oso/9780198295969.001.0001.
- SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). (n.d.). *Public Administration Reform Simulator*. Retrieved from <https://par-portal.sigmaweb.org/simulator/>
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Weiss, R. M. Weber on Bureaucracy: Management Consultant or Political Theorist? *The Academy of Management Review*. 1983. 8(2). P. 242–248. URL: <https://doi.org/10.2307/257751>





СУЧАСНЕ (НОВЕ) ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Публічне управління стимулює суспільний інтерес, який виражається у встановленні у сучасній правовій державі пріоритету прав і свобод людини і громадянина. Отже, публічне управління направлено на регулювання певних суспільних відносин, тому характеристика політико-правових режимів є важливою складовою системи управління держави.

Характеристика політико-адміністративних режимів

Політичний режим та адміністративний режим є важливими характеристиками публічного управління окремої країни. Наприклад, Президент США забезпечує проведення політичних рішень через Конгрес як потужний законодавчий орган, що представляє окрему гілку влади, у той час, як прем'єр-міністр Великобританії представляє парламентську більшість і для нього проведення рішень через парламент є набагато простішим.

Політико-адміністративний режим дає можливість краще зрозуміти відмінності між національними системами публічного управління. Основні переваги ранжування політико-адміністративних режимів полягають в тому, що вони дозволяють правильно спланувати та розрізнити інструменти врядування, до яких належать – стратегічне планування, механізм фінансування уряду, загальна оцінка якості управління.

При характеристиці політико-адміністративних режимів Крістофер Полліт і Герт Боуккаерт звертають увагу на такі характеристики як адміністративна Система, урядова структура, рівні врядування (трьох, чотирьох або п'ятирівнева система), особливості процедур та вертикальної й горизонтальної координації, рівень освіти та характеристики політичної культури вищого корпусу державної служби.



Наприклад, Великобританія відома своїми однопартійними урядами та мажоритарною системою голосування, де діє принцип («first-past-the-post»). Політичні системи Бельгії та Нідерландів, відомі як консенсуальні. Вони переживали кризу наприкінці 2000 років, а тому суттєво змінились.

Ще одним типом політико-адміністративного режиму за Крістофером Поллітом і Гертом Боуккаертом може бути традиційна демократія ('ancien regime'). Як правило реформи в сфері державного управління стосуються «втєчі» від цього режиму.

Разом з тим, порівняльний підхід до вивчення політики та державної адміністрації головним питанням ставить наступне: які характеристики є найбільш логічною та показовою базою для порівняння однієї держави або національної юрисдикції з іншою. В цьому контексті варто сконцентруватись на тих ознаках політико-адміністративних режимів, які, на перший погляд, істотно впливають на організацію управління органами виконавчої влади та реформу публічного управління в цілому.

В науковій літературі зустрічається багато характеристик, які можна використовувати для цілей порівняння. В основному, визначальними характеристиками, які визначають науковці є структурний, культурний та функціональний елементи.

Як стверджують Крістофер Полліт і Герт Боуккаерт, в основі будь-якого політико-адміністративного режиму лежать:

Структура держави, визначена в Конституції;

Природа виконавчої влади центрального (національного) рівня як сукупність структурних і функціональних елементів. Вона містить також і походження політичної влади. Мається на увазі, чи в основі прийняття політичних рішень закладено консенсуальний принцип (consensus-oriented principle), чи принцип більшості.

Принцип побудови відносини між політичними посадовцями, що обіймають найвищі посади у структурі виконавчої влади – міністрами та вищим корпусом державної служби (mandarins). Це функціональний елемент режиму, який суттєво залежить від цінностей політичної культури та передумов. Як правило, вважається що передумови для таких відносин будуються на основі угоди між двома типами еліт – політичною та адміністративною.

Наприклад, політики можуть сприймати вищих державних службовців як осіб, що мають їхню довіру (магістрати або технокра-



ти), або ж поводитись з ними як з «агентами» політиків – бойовою силою для політичних «командирів», якою можна командувати та перенаправляти в будь-яку сферу (Худ, 2002). Як «довірені» особи політиків, вищі державні службовці можуть отримувати дискреційні повноваження та високий соціальний статус. Як «агенти» політиків вищий корпус державної служби отримує операційну автономію, а також переваги від довіри до своїх дій, але лише на період, поки політики мають політичну владу. Німецька (Гегелівська) ідея державної служби можливо є ближчою до колишньої моделі довіри, у той час, як більшість американських топслужбовців сприймається як «бойові сили». Кар'єрний шлях як політиків, так і топчиновників може бути паралельним і не перетинатися (як у Великобританії), або ж переплітатись як у Франції, де, наприклад, прем'єр-міністр Ліонель Жоспен (1997-2002), Ален Жюппе (1995-1997) та президенти Франсуа Міттеран і Жак Ширак відвідували одну й ту саму школу для державних службовців Ecole Nationale d'Administration (ENA).

Панівна адміністративна культура. В контексті режиму йдеться про те, які очікування в апараті органу виконавчої влади існують щодо того, що є «нормальним» та «прийнятним» для організації, в якій вони працюють. Ці очікування формують етику робочих відносин в публічному секторі. Такі переконання та «ритуали» проявляються у багатьох формах, включаючи знаки та процедури в міністерствах, історії, жарти, а також міфи. Культура відрізняється від країни до країни, а також від організації до організації.

Рівень розвитку джерел, звідки надходять поради щодо змін державної політики. Такі канали відображають як культурні, так і функціональні елементи. Наприклад, в окремих країнах поштовх до реформи публічного управління може надходити від однієї гомогенної еліти, в той час, як в інших – від різних стейкхолдерів, що змагаються між собою.

В теорії порівняльного публічного управління (Полліт і Боуккаерт) зустрічається два основні виміри структури політико-правових систем, що ґрунтуються на принципі або вертикального, або горизонтального розподілу виконавчої влади:

– вертикальний розподіл влади. Визначає як далеко між різними рівнями уряду розподіляється виконавча влада (Полліт і Боуккаерт). Найбільш розподілена як правило зустрічається у федеральних конституціях, у той час, як найбільш сконцентрована – в



унітарних державах (виключення – Скандинавські країни – Фінляндія і Швеція).

– горизонтальний розподіл влади. Визначає, як наскільки центральні органи виконавчої влади здатні діяти разом. Цей вимір коливається від високо централізованих урядів, – до високо фрагментованих.

Розподіл влади можна проаналізувати за допомогою розподілу бюджетних видатків, що здійснюється через центральний уряд, а також за рівнем розподілу державних службовців між центральним урядом та регіональною ланкою управління (Полліт і Боуккаерт).

Характеристики політичної природи виконавчої влади:

– однопартійні системи (системи мінімальної більшості), де одна політична партія має понад 50 % місць в парламенті та одноосібно формує уряд;

– системи з мінімально-визначеними умовами виграшу: де 2 або більше партій формують 50 % більшості в парламенті;

– кабінет меншості: де партія або партії, що мають менш як 50 % місць в парламенті формують уряд;

– «оверсайз уряд» або «гранд-коаліція»: де додаткові партії включаються в процес формування уряду навіть, за умови що їх залучення не вимагається (Полліт, стор. 55, табл.3.3). Чим більш консенсуальний режим, тим більше він тяжіє до створення широких коаліцій.

Принцип побудови відносини між політичними посадовцями, що обіймають найвищі посади у структурі виконавчої влади – міністрами та вищим корпусом державної служби (mandarins).

Оскільки в різних країнах такі відносини будуються по різному, в основу класифікації покладено тип договору, який існує між двома елітами – політичною та адміністративною. Як правило, в таких угодах вирішуються питання про те, чого обидві сторони очікують одна від одної; чи відділяється політична кар'єра від професійної; чи політизованими є позиції вищих посадових осіб в тому контексті, чи вони повинні бути представниками політичних сил та мати перспективу бути обраними; наскільки захищеними від політичних звільнень є посади вищого корпусу державної служби при зміні політичного керівництва.

Наприклад, захист від політичного впливу значно зменшився останнім часом в таких країнах як Австралія, Канада, Франція, Італія, Нова Зеландія (Полліт і Боуккаерт).



У Франції декілька століть поспіль функціонує Система інтегрованої кар'єри вищого корпусу державних службовців та політиків *Grands corps de l'État*. Суть системи полягає в французькій адміністративній традиції, що виникла у зв'язку з державною реформою Жана Батіста Кольбе (перший міністр Сенату, 1661-1683). Тоді було започатковано списки вищого корпусу державних службовців, які ототожнюють з часом правління Наполеона. Списки є частиною французької адміністративної культури, вони публікуються і є основою престижу та авторитету тих або інших топ державних службовців. Як правило до списків мають шанси потрапити випускники Національної школи публічної адміністрації – *École nationale d'administration (ENA)*.

Панівна адміністративна культура будується в основному навколо 2-х дискутованих в науці моделей:

Модель правової держави континентального типу – *Rechtsstaat*;

Модель англо-саксонської правової родини, де домінуючим є «публічний інтерес».

В моделі *Rechtsstaat* держава є головною інтегруючою силою суспільства, де її основні задачі стосуються підготовки, промульгації та організації виконання законів. З цього випливає, що більшість державних службовців повинні вчити закони. При цьому в державі має бути створений спеціальний орган з питань адміністративного права.

В такій культурі поведінка бюрократії тяжіє до формального виконання законів і правил, а дії як державних службовців та конкретних громадян розглядаються через їх відповідність закону та під правовим наглядом. Такий нагляд здійснюється адміністративними судами згідно з судовою ієрархією, як от вищі адмінсуди Франції, Бельгії, чи Німеччини.

Типовими цінностями в такій системі визнаються повага до закону як до соціально необхідної та інтегруючої сили, увага до адміністративного прецеденту, а також рівність усіх перед законом.

Система заснована на «публічному інтересі» залишає державі менше місця, зменшуючи її панівну роль у суспільстві (Велика Британія, Австралія, Нова Зеландія). «Уряд» в такій системі цінностей розглядається як певне необхідне «зло», чия влада є необхідною і де міністерства та посадові особи повинні бути підзвітні суспільству через обраних представників громадян у парламенті.

Закон також виступає важливим елементом регулювання суспільних відносин, але його застосування не є домінантним як в



моделі Rechtsstaat. Всі громадяни підкоряються закону, але закон є швидше основою, ніж підставою для дій. Тому від багатьох державних службовців не вимагається проходити навчання (наприклад, як в Великій Британії).

Державні службовці в такій моделі розглядаються як звичайні громадяни, які працюють не на приватні, а на державні організації та не представляють жодної спеціальної «касти» або кадрового резерву держави.

Процес врядування в такій моделі тяжіє до того, щоб досягнути суспільної згоди стосовно публічного інтересу (загального, національного) між різними суспільними групами. В такій культурі визнається, що різні суспільні групи змагаються між собою за домінування власного соціального інтересу. В такому випадку роль уряду зводиться до того, аби виступати чесним рефері, який має довіру в суспільстві та не стає на сторону однієї, або ж іншої групи. Чесність і незалежність, а також прагматизм і гнучкість є якостями що переважають технічну експертизу і професіоналізм при такій моделі врядування.

Як правило Rechtsstaat держави більш консервативні до реформ, ніж ті, де панує модель культури, заснованій на публічному інтересі. Це відбувається, тому що зміна в управлінні потребує спочатку змін в законодавстві.

На сьогодні відбувається процес змішування обох моделей. Можна говорити про те, що Нідерланди, Фінляндія та Швеція є прикладами таких змішаних моделей адміністративної культури.

В дослідженні наслідків адміністративної культури Ховстеда (Hofstede's Culture's Consequences (2001) виділяється 5 типів критичних елементів, з яких складаються адміністративні культури (Полліт і Боуккаерт):

Сила дистанції: дистанція, що визначає наскільки сильно керівник визначає поведінку підлеглого; а також дистанція, на яку підлеглий може визначати поведінку свого керівника. Цей елемент часто свідчить про дієвість принципу рівності/нерівності.

Уникнення невизначеності: міра до якої службовців в даній моделі культури лякає невизначеність або як часто вони стикаються з незнайомими ситуаціями.

Індивідуалізм проти колективізму: індивідуалізм притаманний суспільству у якому зв'язки між індивідами є слабкими: вбачається,



що кожен повинен слідувати лише за своєю родиною. Колективізм стосується суспільств, де люди з народження інтегруються до певних сильних соціальних груп, які протягом всього подальшого життя захищають їх у відповідь на неухильну лояльність.

Маскулінність проти фемінізму: маскулінність притаманна суспільствам, де існує чіткий розподіл ролей між жінками та чоловіками: чоловіки є більш брутальними, налаштовані на матеріальний успіх; жінки є більш тендітними, налаштовані на якість життя. Фемінізм притаманний суспільствам, де жінки та чоловіки виконують однакові за своєю функцією соціальні ролі: коли чоловіки так і жінки можуть бути одночасно маскулінними або тендітними, орієнтуючись при цьому на якість життя.

Короткострокова проти довгострокової орієнтації: довгострокова орієнтація налаштована на посилення віддачі та вигод у майбутньому, зокрема, завдяки наполегливості та ощадливості. Її протилежна якість – короткостроковість – орієнтується на минуле і сьогодення, повагу до традицій, виконання соціальних обов'язків та зовнішнє схвалення поведінки.

Рівень розвитку джерел, звідки надходять поради щодо змін державної політики

Джерелами для порад можуть бути: власні політичні партії, вищий корпус державної служби, консультанти з питань управління, академічні кола, бізнес-корпорації, політичні аналітичні центри, або експертні центри з розроблення державної політики. З 1990 -х років такими джерелами стали міжнародні організації – ОЕСР (SIGMA), Європейська Комісія, Світовий банк, МВФ, Цілі сталого розвитку ООН (Sustainable Development Goals).

Управлінські, політичні та правові аспекти

В сучасній європейській науковій традиції заведено розрізняти відмінності між публічним управлінням, управлінням приватними та неприбутковими підприємствами, зосереджуючись на ролі конституції, концепції публічного інтересу, економічних сил та суверенітету держави.

Виходячи з різниці контекстів, в яких застосовується феномен врядування (governance), його зміст охоплює як службові, так і регуляторні функції. При цьому, врядування як управлінська діяльність



встановлює рамки, що складаються з трьох загальних і конкуруючих підходів до адміністративної теорії та практики. Перший підхід розглядає врядування як менеджмент, інший наголошує на його політичних властивостях та перевагах при ухваленні рішень, а третій зосереджується на правових аспектах реалізації влади. Кожна перспектива включає різний набір цінностей, пропонує різні організаційні підходи для їх максимізації та розглядає конкретного індивіда, який бере участь в управлінні у різних ролях – як громадянина, що споживає послуги; як державного службовця, який розробляє або реалізує державну політику; як особу, уповноважену на виконання функцій держави, яка може обіймати політичну посаду, наприклад, міністра, або ж будь-яку виборну посаду, наприклад, депутата парламенту, чи місцевої ради.

Історично, термін «публічне управління» науковцям було важко визначити однозначно. Однак, у кожного з нас є власне уявлення про те, що означає публічне управління, тому ми часто розходимось в поглядах на те, у який спосіб слід його здійснювати. Це зумовлено, зокрема, тим, що публічне управління включає велику кількість різноманітної діяльності. Публічні посади охоплюють широкий спектр від забезпечення національної безпеки, керівництва державною службою в державному органі, дослідження новітніх технологій, відновлення і відбудови, до організації прибирання вулиць в містах.

Україна в цьому контексті не відрізняється від європейських країн. Окрім публічні службовці, хоча не мають статусу державної служби, є висококваліфікованими фахівцями, перебувають на керівних або посадах у різних сферах суспільної діяльності: наприклад, галузевих академіях наук, Національному інституті стратегічних досліджень, інших державних наукових та дослідних організаціях, органах виконавчої влади зі спеціальним статусом або ж державних підприємствах (наприклад ДП «Прозоро», або ДП «Дія»); інші майже не мають навичок, які відрізняли б їх від звичайних робітників, але при цьому працюють в місцевих державних адміністраціях на посадах державної служби, або несуть службу в органах місцевого самоврядування, зокрема, у виконавчих органах. При цьому, не всі публічні службовці обіймають посади державної служби, хоча й отримують заробітну плату коштом державного або місцевого бюджету. Разом з тим, існують окремі категорії державних службовців, які розробляють державні політики у форматі стратегій, концепцій, програм. Документи державної політики, розроблені такими



державними службовцями мають національний (заведено називати «загальнодержавний») вплив і можуть сприяти мільйонам людей в отриманні публічних послуг. Деякі з публічних службовців практично не несуть відповідальності за формування державної політики та просто здійснюють рутинні, але необхідні адміністративні завдання, які в літературі називають «сервісними».

Часто доводиться чути, що до сфери публічної служби відносять політиків, депутатів різних рівнів, міністрів, інженерів, бухгалтерів, фінансистів, фахівців з аналізу політики, кадрових офіцерів, менеджерів державних підприємств, арбітражних керуючих, державних нотаріусів тощо. Ці категорії за усталеною традицією називають «державними службовцями», не проводячи різниці між функціями та повноваженнями, які вони виконують у системі публічного управління. Натомість не знання того, чим одні категорії публічних службовців відрізняються від інших, призводить до хибного уявлення про публічне управління і не сприяє більш точному його визначенню.

Вже давно вказувалося, що будь-яке визначення публічного управління в один абзац або навіть в одному реченні може тимчасово призводити до помилки в його розумінні. Це тому, що «публічне управління» як категорія настільки абстрактне та різноманітне, що може бути описане лише у загальних, недостатньо чітких та до певної міри конкуруючих термінах.

Натомість нам важливо приділити увагу визначенню публічного управління з низки причин. По-перше, необхідно встановити загальні межі та передати основні питання дисципліни та практики публічного управління. По-друге, визначення публічного управління допомагає включити галузь у більш значущий політичний, економічний та соціальний контекст. По-третє, і, можливо, найважливіше – розгляд сучасних підходів до визначення публічного управління розкриває, що є принаймні декілька основоположних, але достатньо різних підходів до цієї сфери суспільної діяльності. Протягом багатьох років, у зарубіжній науковій думці домінувала схильність до підкреслення одного з підходів, що значно спрощує подальший розвиток ідеї публічного управління. Проте, врешті використання лише однієї наукової парадигми призводить до плутанини, оскільки кожен підхід має тенденцію наголошувати на різних цінностях, різні організаційні підходи, різні методи розвитку знань та радикально відмінні уявлення про окремого громадянина.



Публічна сфера

Слід зазначити, що на думку теоретиків (Боуккаерт) публічне управління значно відрізняється від приватного, хоча межі між публічним та приватним секторами часто розмиті, оскільки деякі аспекти управління та законодавства є спільними для обох секторів. Однак, загалом, публічне управління завжди залишається окремою галуззю права.

Одним з теоретиків розмежування публічної сфери від інших сфер суспільної діяльності є Юрген Габермас, німецький філософ, відомий своєю працею "Структурна трансформація публічної сфери", яка була вперше опублікована в 1962 році. Публічна сфера – це концепція, яка посилається на простір, де люди об'єднуються, щоб обговорювати питання взаємного інтересу та доходити до спільної оцінки щодо них. Габермас стверджує, що публічна, а в окремих перекладах – «громадська», бо складається з громадян – сфера є важливою складовою демократичного суспільства, оскільки вона надає простір громадянам для критичної дискусії та дебатів.

Відстежуючи історичний розвиток громадської сфери XVII та XVIII століть до сьогодення Габермас стверджує, що публічна громадська сфера з'явилася внаслідок піднесення буржуазії та розвитку нових форм комунікації, таких як газети, кав'ярні та літературні журнали. Габермас описує громадську сферу як простір, де індивіди можуть об'єднатися як приватні громадяни, щоб брати участь у критичних дискусіях та дебатах про питання громадського інтересу. Він стверджує, що громадська сфера характеризується певними нормами та практиками, такими як використання розуму, обмін ідеями та пошук правди. Габермас бачить публічну (громадську) сферу як ключову у демократичному суспільстві, оскільки вона надає простір громадянам для критичної дискусії та дебатів щодо питань що становлять публічний (громадський) інтерес.

Габермас зауважує, що публічна (громадська) сфера пройшла структурну трансформацію, під впливом факторів, таких як зростання культурних індустрій, розвиток соціального забезпечення та зростання великих приватних інтересів. Ці зміни призвели до деформації громадської сфери, що впливає на її ідеальне функціонування. Габермас наголошує на важливості публічної (громадської) сфери для



демократичної політики, оскільки вона дозволяє формування громадської думки та забезпечує відповідальність тих, хто у владі. Він стверджує, що для публічної (громадської) сфери потрібні конкретні засоби комунікації, такі як медіа, для передачі інформації та впливу на тих, хто її отримує.

Праця Юргена Габермаса щодо публічної сфери суттєво вплинула на наше розуміння ролі комунікації в демократичних суспільствах. Його робота допомогла підкреслити важливість громадської сфери як простору, де громадяни можуть брати участь у критичних дискусіях та дебатах щодо питань громадського (публічного) інтересу.

Публічний інтерес

Публічний інтерес знаходиться в одній площині з такими поняттями, як публічна влада, народовладдя, місцеве самоврядування, вибори, референдум тощо.

Доволі часто у чинних нормативних актах в Україні можна зустріти такі терміни, як «інтереси територіальної громади» (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), «спільні інтереси» (ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), «інтереси держави» (ст. 26 Бюджетного кодексу України), «інтереси місцевого самоврядування» (ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), «загальнодержавні інтереси» (ст. 37 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») тощо.

Названі категорії є різновидом публічних інтересів. Їх застосування можна пояснити двома причинами. По-перше, теоретичною нерозвиненістю та слабкою розробленістю поняття «публічні інтереси» та, по-друге, необхідністю конкретизувати різновид публічного інтересу залежно від сфери юридичного регулювання або завдань того чи іншого юридичного акту.

Кваліфікація певного інтересу як публічного має здійснюватися з урахуванням обставин місця та часу, в історичних межах певної країни, певного політичного режиму та державного управління. Лише враховуючи ці застереження можна розкрити дійсний зміст цього поняття

Приватні інтереси – це такі інтереси, що задовольняються власними, винятково інтелектуальними (нефізичними) діями, операціями; доти, доки такі дії не проявляються назовні, вони не набу-



вають суспільного (публічного) характеру і не можуть бути піддані державно-юридичному регулюванню. Наприклад: тільки внутрішнє, духовне, не об'єктивоване сповідання певної віри.

До приватних інтересів можна віднести й такі, які задовольняються власними фізичними діями їх «носія», при цьому такими, що не оприлюднюються. Такі дії теж неможливо піддати регулюванню й контролю соціальними засобами.

Наприклад: написання художнього твору або малювання, якщо вони здійснюються лише для задоволення особистих потреб; ведення «інтимного» щоденника.

Якісна особливість приватних інтересів вбачається у тому, що процес їх задоволення не зачіпає безпосередньо інтересів інших суб'єктів. Так само з цієї причини держава не фіксує, не узаконює діяльнісні засоби задоволення таких – суто приватних інтересів.

Публічні інтереси – це усвідомлені інтереси усього суспільства або його частини (територіальної громади, держави тощо), що є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення.

Публічні інтереси є своєрідною квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства. Вони поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства

Наприклад: інтерес дихати чистим повітрям, інтерес користуватися безпечним громадським транспортом, інтерес доступу до об'єктів міської інфраструктури, інтерес жити у безпечному (не криміногенному) місті тощо.

Публічний інтерес є однією з найбільш складних для розуміння категорій. Його складність обумовлюється тим що:

- по-перше, сутність публічно-правових відносин є суб'єктивно-об'єктивною – об'єктивно описується юридичною природою цього феномену та суб'єктивно закріплюється законодавцем у нормах права;

- по-друге, публічний інтерес є певною сукупністю приватних інтересів, коли множина приватних інтересів на певному етапі, за законом діалектики «взаємного переходу кількісних і якісних змін», переростає в публічний інтерес;

- по-третє, у загальному розумінні публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо.



В Україні Верховний Суд у 2019 році надавав таке визначення поняттю про публічний інтерес:

Публічним інтересом є важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації.

Публічна цінність і цінності суспільства

Обов'язок уряду захищати публічний інтерес є тим, що відрізняє публічне управління та адміністрування від приватного менеджменту. З погляду моральних та етичних зобов'язань саме уряд повинен служити «вищій меті» – тобто усьому суспільству. Такий порядок є «наріжним каменем» для будь-якої системи влади. Проте, навіть освічені громадяни не можуть дійти згоди про те, що саме лежить в основі цінностей суспільства. Тім більше, складно вимагати конкретики від публічних службовців коли мова йде про визначення цінностей суспільства керівництвом для професійних дій.

Центральною метою публічної адміністрації є створення цінності (value) для суспільства. Публічна цінність (public value) у цьому розумінні може бути представлена у вигляді автомагістралі або мосту, які приносять користь тим, хто ними користується, і сприяють національному та регіональному економічному зростанню. Також публічну цінність створюють інституції, такі як публічні університети та бібліотеки. З цього погляду завданням публічних службовців є керування процесом створення публічної цінності.

Центральним завданням уряду є забезпечити таку організацію і порядок публічної служби, за якої публічні службовці представляють та реагують на інтереси суспільства створюючи публічну цінність. Протягом багатьох років в Україні та інших країнах, що розвиваються, триває дискусія з приводу того, щоб створити механізми, покликані створити законодавчі обмеження спрямовані на запобігання використанню влади в інтересах вузьких політичних чи промислових груп. Законодавчі механізми допуску до державної або інших видів публічної служби наповнюють конкретними нормами для відмежування публічних службовців від впливу політичних і фінансово-промислових груп, запобігання конфлікту інтересів, встановлення верховенства публічного інтересу в діяльності публічних осіб.



Приватні компанії та громадські організації також, безсумнівно, створюють публічну цінність і також повинні мати справу з публічними цінностями урядових організацій (міністерств, центральних органів виконавчої влади тощо). Однак публічна цінність є визначальною характеристикою що належить насамперед органам виконавчої влади, тоді як вона не є характерною для приватних компаній, які ставлять собі за мету отримання прибутків. Так само, неприбуткові або неурядові громадські організації несуть юридичну відповідальність за дотримання меншого певного обсягу публічних цінностей, ніж урядові організації.

Публічна цінність (public value) як науковий концепт

Концепція управління публічною цінністю була розроблена американським вченим Марком Муром у 1995 році як альтернативний підхід до «нового управління публічними ресурсами», яке тоді сильно впливало на громадську політику та відрізнялося цілями, індивідуальними вподобаннями та ринковими механізмами. Концепція публічної цінності зосереджена на потребах як громадян, так і споживачів, створенні цінності, а не досягненні цілей. Публічна цінність є більше, ніж сконцентровані потреби конкретних індивідів.

Згідно з концепцією Мура, публічна цінність має ширше застосування ніж просто економічна цінність (вартість), пов'язана з «додатковою вартістю» що створюється в приватних компаніях, які мають на меті отримання прибутку. Проте, як видно з порівняльної таблиці нижче існує різниця між публічною та соціальною цінністю:

У концепції Мура публічним менеджерам відводиться роль «дослідників» та «моральних лідерів», чия «етична відповідальне завдання полягає у свідомому пошуку публічної цінності», радикально змінює погляд на професіоналізм у публічному управлінні та адмініструванні. В такому більш динамічному підході, управлінці повинні нести відповідальність за пошук можливостей для створення публічної цінності, а владне середовище використовувати для здобуття достатнього авторитету, щоб реалізувати нові ідеї. Для досягнення такої управлінської навички, що стає ключовою для управління, до арсеналу вмійн додаються навички політичного управління. Таким чином, набір знань, вмійн і навичок публічного управління



це обмежується суто технічними знаннями, а їй потребує чималого креативу і політичної гнучкості.

Тип цінності	Економічна цінність, що проявляється у вартості	Створення цінності для публічної сфери шляхом генерування економічної активності та забезпечення зайнятості населення
	Соціальна та культурна цінність	Створення цінності для публічної сфери шляхом внеску в соціальний капітал, соціальну згуртованість, соціальні відносини, соціальний ідею та культурну ідентичність, індивідуальне та публічне благополуччя
	Політична цінність	Створення цінності для публічної сфери шляхом стимулювання та підтримки демократичного діалогу, активної громадської участі та залученості громадян
	Екологічна цінність	Створення цінності для публічної сфери шляхом активного сприяння сталому розвитку та зменшення "негативних" наслідків для громадськості, таких як забруднення навколишнього середовища, відходи, глобальне потепління

Ключовою функцією теорії публічної цінності є сприяння досягненню стратегічних цілей публічної організації (центрального органу виконавчої влади), пошук її цінностей та сприяння наданню публічних послуг.

Ринкові відносини та неприбуткові організації

Оскільки деякі теорії організації історично виходять з американських бізнес-шкіл постає питання про те, чи такі теорії підходять для розуміння та аналізу публічних організацій загалом та державного управління зокрема. Еллісон (1983) колись написав главу книги з назвою «Публічні та приватні менеджери: чи справді вони в усіх незначних аспектах схожі?» Його аргументи, по суті, зводились до



трьох основних тез. По перше, публічні інтереси відрізняються від інтересів приватних, а тому публічні управлінці та публічні організації відрізняються від приватних тим, що їм доводиться зважати на набагато ширший і складніший набір зобов'язань, включаючи різноманітні формальні та неформальні норми та публічні цінності. Конституційні норми, ширші демократичні принципи, такі як участь громадян в управлінні, прозорість, неупередженість, рівність, передбачуваність/стабільність, норми загального блага та інші категорії, є типовими публічними принципами, а тому мають враховуватись в публічному управлінні на відміну від управління приватного.

По друге, публічні організації та їхні менеджери в представницьких демократіях в першу чергу підвітні громадянам і виборцям, а не власникам, акціонерам чи іншим зацікавленим сторонам. Те, що науковці називають «парламентським ланцюгом» («parliamentary chain»), має важливе значення; виборці делегують через вибори владу обраним, які створюють потім виконавчу владу, що за допомогою адміністративного апарату забезпечує досягнення цілей розвитку суспільства. Це означає, що для розуміння ролі державного управління необхідно розглядати його у політичному та адміністративному контексті.

По третє, публічні організації відрізняються від приватних тим, що вони, по суті, не діють на конкурентних ринках. Попри висхідну комерціалізацію та маркетизацію державного сектору, не кажучи вже про змиття кордонів між публічними та приватними організаціями, такий підхід все ще залишається актуальним наприкінці першої чверті XXI століття.

Герт Боуккаерт на відміну від інших науковців вважає, що важливою відмінністю між публічним та приватним управлінням є наявність ринкових відносин в економіці, тобто функціонування публічного управління в конкурентному середовищі ринкових відносин.

Традиційно публічна адміністрація не стикалася зі вільними, конкурентними ринками, на яких їхні послуги чи продукти можуть бути законно продані як товар. Зазвичай вартість діяльності уряду встановлюються через бюджетні процедури, а не фіксуються на ринку через вільні транзакції між покупцем і продавцем. Публічні доходи в основному здобуваються коштом оподаткування, хоча у деяких випадках оплата адміністративних послуг їх користувачами може бути одним зі значних джерел надходжень до бюджетів на підтримку



функціонування публічних організацій, що надають адміністративні послуги. Крім того, державні облигації можуть бути джерелом інвестиційного фінансування стратегічних проектів, що мають на меті капітальні видатки на створення нових галузей в економіці або ж технологічної модернізації вже наявних виробництв.

Навіть коли адміністративні збори користувачів публічних послуг є важливими для їх надання або підтримки на належному рівні, урядова організація, що займається наданням та/або адмініструванням таких послуг може діяти як легальний монополіст. Така організація, як правило, має встановлене законодавством зобов'язання надавати адміністративні послуги у сфері власного відання усім, хто має на них право, незалежно від того, наскільки важко або дорого їх надавати «клієнтові» на постійній основі. Іншими словами, маржа витрат (наприклад, на виробництво одиниці товару, послуги або адміністративної дії) не буде причиною для прийняття владних рішень на відміну від приватного сектору, де наявність маржі як головної складової прибутку має величезне значення.

Наприклад, єдині загальнодержавні тарифи існують в сфері надання поштових послуг Укрпошти, телефонії або Інтернет-послуг Укртелекому, національного роумінгу провайдерів мобільного зв'язку тощо. При цьому, однакові тарифи на публічні послуги часто не враховують географічні відстані, можливість постачання таких послуг кінцевому «споживачу», що врешті виключає елемент ринковості при їх обранку і наданні.

Ринкові відносини обмежують публічний сектор набагато менше, ніж приватний сектор, де основою для прийняття рішень щодо створення тієї чи іншої послуги є її ринкова окупність. Натомість ринкові умови стають більш актуальним для публічних органів, наділених владними повноваженнями, коли урядові структури та місцеве самоврядування перебувають у важких фінансових умовах. У довгостроковому плані надмірне оподаткування громадян як «споживачів» неефективних публічних послуг може призвести до того, що такі «споживачі» публічних послуг як підприємці вирішать «вийти» з наявної системи оподаткування, переїхавши в іншу юрисдикцію.

Уряди стикаються з ринковими відносинами, коли намагаються передати повноваження з надання публічних насамперед соціальних послуг громадським або приватним організаціям. Крім того, національний уряд так само як і місцеве самоврядування як правило



піддається впливу ринкових сил, коли позичає кошти. Чим гірший фінансовий стан уряду, тим дорожчими стають запозичення. Проте, на відміну від приватної корпорації уряд не може припинити свою діяльність в межах чинної юрисдикції держави та переїхати в "офшор" або в інші юрисдикції. Уряди не може оголосити про банкрутство як приватна корпорація. Хоча банкрутство держави є можливим, уряди рідко користуються нею.

Між типовими публічними агентствами та приватними фірмами існує «сіра» зона, в якій діють неприбуткові організації, такі як фонди, громадські організації, а також здійснюють свою діяльність зарегульовані галузі, такі як, наприклад, надавачі комунальних послуг. Неприбуткові організації виконують при цьому важливу роль в публічному управлінні, оскільки вони заповнюють важливий нішевий сегмент економіки. Такі організації надають публічні послуги, які можуть бути незатребуваними через їхнє ринкове ціноутворення. Так відбувається, тому що їх «клієнти» – громадяни не мають достатніх для оплати за ринковою ціною коштів, а послуги що надаються є товарами, які мають додану вартість, проте не можуть бути ефективно надані через ринкову взаємодію, або коли їхні послуги ґрунтуються на таких критеріях як гендер, раса, етнічна або релігійна приналежність, якщо уряди не можуть надавати такі послуги без порушення вимог Конституції щодо принципу рівності або захисту від дискримінації.

Наприклад:

У Сполучених Штатах діє велика кількість неприбуткових організацій. До прикладу, у 2016 році внутрішньою службою доходів США (Internal Revenue Service – IRS) було зареєстровано 1,54 мільйона неприбуткових організацій. Переважна більшість з них була благодійною або релігійною за своєю природою. Загалом у 2016 році неприбуткові організації додали приблизно 1,047,2 трильйона доларів у національну економіку, що становило 5,6 відсотка національного валового внутрішнього продукту.

У 2019 році найбільші неприбуткові організації США отримали приблизно 55 відсотків свого доходу від громадськості, 11,5 відсотків від урядів та решту – від власних бізнесів програм (продаж товарів і послуг), інвестицій та інших джерел, відповідно. Цей портфель доходів 100 найбільших неприбуткових організацій є з усіх боків винят-



ковим для різних систем публічного управління та адміністрування.

В США для сектору неурядових організацій в цілому продаж товарів та послуг становить найбільшу частину доходів (49 відсотків), за якими йдуть урядові гранти та контракти (32 відсотки), приватні внески від фізичних осіб, фондів, завідувань і корпорацій (14 відсотків) та інші джерела (5 відсотків). При цьому, внески уряду США роблять неприбуткові організації значущими партнерами у розв'язанні суспільних питань та потреб громадської політики.

Перед початком широкомасштабної збройної агресії в Україні розпочався процес створення організаційно-правових механізмів фінансування державою неприбуткових організацій. Так, в Україні найбільш поширеними формами неприбуткових організацій є:

- бюджетні установи;
- громадські об'єднання, політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, благодійні організації, пенсійні фонди;
- спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб;
- житлово-будівельні кооперативи, дачні (дачно-будівельні), садівничі та гаражні (гаражно-будівельні) кооперативи (товариства);
- об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, асоціації власників жилих будинків;
- професійні спілки, їх об'єднання й організації профспілок, а також організації роботодавців та їх об'єднання;
- сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи та їх кооперативні об'єднання.

Перелік контрольних питань до Розділу 2

1. Дайте визначення поняттю про політико-правовий режим. Поясніть, у чому полягає важливість врахування особливостей політико-правового режиму для аналізу стану публічного управління в тій чи іншій країні

2. Які елементи включаються до зарактеристики політико-правового режиму



3. У чому полягає суть принципу побудови відносини між політичними посадовцями, що обіймають найвищі посади у структурі виконавчої влади в рамках характеристики політико-правових режимів

4. Охарактеризуйте елементи адміністративної культури як однієї з характеристик політико-правового режиму. Наведіть приклад

5. Які виміри структури політико-правових систем зустрічаються для характеристики розподілу виконавчої влади

6. Охарактеризуйте риси політичної природи виконавчої влади

7. Охарактеризуйте механізми захисту адміністративної еліти від впливу політичної влади. Наведіть приклад

8. Охарактеризуйте зміст феномену врядування (governance). Які функції він охоплює.

9. Поясніть відмінності між публічними службовцями, які виконують політичні та адміністративні функції. Наведіть приклади

10. Поясніть відмінності публічної сфери від інших сфер діяльності. Наведіть приклад

11. Охарактеризуйте поняття про публічний інтерес. Наведіть приклади публічного інтересу та поясніть, чи будь-який публічний інтерес підлягає захисту від держави

12. Що таке публічна цінність (public value) в контексті центральної мети діяльності публічної адміністрації.

13. Охарактеризуйте зміст теоретичної концепції про публічну цінність (public value), запропоновану Марком Муром

14. Розкрийте відмінності між публічним і приватним управлінням. Наведіть приклади

15. На прикладі США поясніть роль неприбуткових організацій у наданні публічних послуг. Наведіть приклади

Література до Розділу 2

Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: Дослідження категорії громадянське суспільство. Львів: Літопис, 2000. 318 с.

Короткий огляд уряду 2021 р. ОЕСР. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en

Тесленко Д. С., Гбур З. В. Державне управління сферою зайнятості населення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 5-6. С. 57–63.



- Clerkin, Richard & Rosenbloom, David & Kravchuk, Robert. (2014). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 8th Edition. 10.4324/9781003198116
- Ecole Nationale d'Administration (ENA). (n.d.). URL: <https://eu4wb6.com/ecole-nationale-dadministration-ena>
- Kinder, Tony & Stenvall, Jari. (2024). Public Value, Values, and Public Services. 10.1007/978-3-031-43230-9_3.
- Meynhardt, Timo. (2024). Public Value Is Knowable, Public Value Creation Is Not. 10.1007/978-3-031-46030-2_6.
- Moore, Mark. (2021). Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. *International Journal of Professional Business Review*. 6. 219. 10.26668/businessreview/2021.v6i1.219.
- OECD (2019), *Public Value in Public Service Transformation: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/47c17892-en>.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Prebble, Mark. (2024). The Challenge of Government: Public Value Is Unknowable. 10.1007/978-3-031-46030-2_2.
- Rutgers, M. R., & Overeem, P. (2014). Public Values in Public Administration Recognizing Public Value [Review of Recognizing Public Value, by M. H. Moore]. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 24(3), 806–812. <http://www.jstor.org/stable/24484840>
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2023). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 10.1093/oso/9780198295969.001.0001.
- Wicaksono, Kristian. (2020). QUO VADIS GRANDES ECOLES: ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA). *NATAPRAJA*. 8. 83-93. 10.21831/jnp.v8i2.32453.



РОЗДІЛ 3



ФОРМУВАННЯ, КООРДИНАЦІЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛІТИКИ

Політичне керівництво та вироблення політики

Політичний підхід (politics) до публічного управління був, можливо, найкраще і найкоротше виражений Воллесом Сейром і його праці «Premises of Public Administration: Past and Emerging» понад сімдесят років тому:

«Державне управління в кінцевому підсумку є проблемою політичної теорії: фундаментальною проблемою в демократії є відповідальність перед народом; відповідальність та реакція на потреби людей органів державної влади та бюрократії в цілому перед обраними політиками (законодавцями) є центральним питанням виконавчої влади, що все більше ґрунтується на використанні дискреційної влади органами публічного управління».

На думку професора Льовенського університету Герта Боуккерта, політичний (politics) та підхід до вироблення державної політики (policy development) розвивались на основі спостережень таких вчених як Пол Аплбі. Ідея Аплбі полягала в тому, що державне управління в США під час «Нового курсу» (1933–1938) та Другої світової війни (1941–1945) було пронизане політичним впливом. Аплбі розглядав управління як «політичний процес», що спричинило зсув в науці публічного управління, коли інші автори почали звертати увагу на те, наскільки сильно публічні управлінці на одному рівні з політиками, беруть участь у формуванні державної політики (policy).

На відміну від менеджерського підходу, який в основному робить акцент на тому, яким повинно бути публічне управління з огляду на його менеджерську природу, політичний (politics) та стратегічний (policy development) підхід полягає у спостереженні за тим, яким чином публічне управління здійснюється на практиці. Зокрема, якщо вважати, що державне управління є переважно політичним (politics), акцент переміщується на набір цінностей, відмінних від



тих, які сприяють менеджерському підходу. Ефективність менеджменту в публічному управлінні в такому випадку може відійти на другий план, оскільки вона мало пов'язана з важливими питаннями діяльності уряду як компоненту політики (politics).

Політичний (politics) та стратегічний (policy development) підхід до публічного управління наголошує на цінностях представництва, домінування публічного інтересу, політичної відповідальності та підзвітності органів публічної адміністрації через обраних посадовців перед громадянами. Заснований на таких цінностях підхід є основою конституційної демократії. Заведено вважати, що ці цінності варто включати у всі аспекти діяльності уряду, включаючи публічне адміністрування. При цьому, адміністративна спроможність, в основному визначена менеджерськими підходами, також є важливою для публічного управління.

Отже, в публічному управлінні завжди існує розбіжність між політичним (politics), стратегічним (policy development) та менеджерськими підходами. Політичні цінності, які охоплюють сам процес ухвалення рішень в публічному управлінні та мають певний символізм для демократії, майже не торкаються проблем результативності як основи для прийняття рішень в розумінні нового публічного менеджменту – New Public Management (NPM).

Це також може спонукати кар'єрних державних службовців бути уважними до партійних політичних інтересів під час впровадження державних програм (політик) та намірів таких державних службовців говорити правду або принаймні надавати експертно та науково обґрунтовані висновки представникам політичної влади.

Політичні пріоритети, як правило, можуть ускладнювати досягнення мети державної політики, яка часто полягає в протилежних політичних цілях – як от, наприклад, оптимізації державних витрат, підвищення ефективності витрат центральних органів виконавчої влади при виконанні своїх завдань.

В європейській науковій традиції мету вироблення державної політики розуміють як розв'язання суспільних проблем шляхом перетворення візійних прагнень на реальні досягнення, а також створення публічної цінності за допомогою доступних і (неминуче) обмежених ресурсів, що вимагає обережного вибору. Цей шлях від концептуалізації до реалізації зазвичай вимагає багатьох кроків і взаємодії з численними зацікавленими сторонами, як всередині, так і



поза державним управлінням, включаючи парламент, громадськість, зацікавлені сторони та джерела експертизи. Процес формування державної політики рідко слідує прямим шляхом, як це пропонує ідеалізована модель «проектування, ухвалення рішень, впровадження, моніторинг, оцінювання», але замість цього може нагадувати орієнтування без карти, і повторення маршруту там, де це необхідно. Однак, шлях до визначеної мети може бути краще спланований, коли політики керуються науково обґрунтованими доказами стосовно точної ситуації, а також того, які ресурси та засоби потрібні для досягнення політичних цілей, і як їх найкраще досягти.

Пріоритезація, планування та координація державної політики

У соціально-політичному контексті, де виклики для державної політики стають все складнішими, державам-членам ЄС потрібні надійні системи та процедури. Європейська Комісія звертає увагу на те, що для більш сталої та передбачуваної державної політики «процес формування державної політики потребує краще спланованого законодавчого процесу з консолідованим стратегічним плануванням, реалізованого через кращу координацію». Визначення пріоритетів політики в уряді, викладених у документі, доступному для громадськості, може забезпечити чіткість, підзвітність та більш згуртований підхід.

Протягом 2021-22 років декілька держав-членів ЄС розробили міждержавні стратегії або плани у сфері планування, що включають, але не обмежуються такими документами:

- Угоду коаліції уряду Болгарії на 2021-2025 роки;
- Стратегію Естонії 2035;
- Програму уряду Хорватії на 2020-2024 роки;
- Програму уряду Ірландії «Наше спільне майбутнє» (2022);
- Політичний маніфест Мальти (2022);
- Щорічну робочу програму уряду Словенії;
- Стратегію Іспанії 2050.

Основні ініціативи в країнах ЄС щодо підвищення ефективності планування державної політики наведені у таблиці нижче:



Країна ЄС	Ініціатива
Болгарія	Плани відновлення та стійкості Болгарії включали реформу, спрямовану на покращення якості та передбачуваності законодавчого процесу в національних зборах. Вона була реалізована через прийняття правил організації та діяльності національних зборів, які передбачають, що всі проекти законів, запропоновані членами парламенту, супроводжуються обґрунтуванням і попередньою оцінкою впливу, всі письмові думки громадян або юридичних осіб публікуються на вебсайті профільного парламентського комітету та що пропозиції щодо змін та доповнень до проекту законодавчого акту, прийнятого в першому читанні, не можуть стосуватися законодавчих актів, відмінних від тих, змін або доповнення до яких було запропоновано у первісно поданому проекті законодавчого акту, крім виключних обставин. Реалізація реформи була завершена у 2021 році.
Італія	У 2021 році було введено єдиний стратегічний план, орієнтований на результат (PIAO), який замінив серію фрагментарних планів, розроблених в ході попередніх реформ.
Литва	У 2021 році було прийнято закон про стратегічне управління, який консолідував нову модель системи документів державного планування, визначаючи типи таких документів, а також інтегрував урядові, територіальні, регіональні процеси планування та планування на рівні місцевого самоврядування.
Португалія	Уряд створив PlanAPP – інструмент, спрямований на підтримку розроблення державної політики та стратегічного планування шляхом визначення стратегічних ліній, пріоритетів та цілей для державних політик, забезпечення узгодженості між секторальними планами та вертикальними документами планування, моніторингу та оцінки впровадження державних політик, інструментів планування та ефектів від впровадження державної політики, а також підготовки перспективних досліджень.

Подальші кроки щодо покращення координації в рамках різних рівнів урядових органів за останні роки на підтримку більш ефективного процесу розробки політики містяться в таблиці нижче:



Країна ЄС	Ініціатива
Естонія	Відповідальність за стратегічне планування на рівні уряду була передана від Міністерства фінансів до офісу уряду у 2020 році, продовжуючи тенденцію керування міжурядовими політичними порядками денними з офісу уряду.
Франція	У червні 2022 року в офісі прем'єр-міністра було створено новий генеральний секретаріат з екологічного планування, відповідальний за координацію розробки національних стратегій у сферах клімату, енергетики, біорізноманіття та економіки замкненого циклу (circular economy)
Швеція	У 2021 році уряд створив національний форум для зміцнення обміну між центральною та регіональними адміністраціями.

Розробка державної політики, заснованої на доказах

Приймаючи рішення, політичні лідери повинні оцінювати сценарії та зважувати варіанти дій у тій чи іншій ситуації. Ймовірно, вони будуть застосовувати законодавчі норми до процесу прийняття рішень, розглядатимуть свої пріоритети щодо використання обмежених ресурсів та робитимуть політичні висновки при виборі альтернативних шляхів дій. У цьому контексті наукові докази можуть бути незамінними при здійсненні вибору коли слід обрати найбільш прийнятний варіант необхідних дій для досягнення кінцевого результату, і таким чином сприяти якості формування державної політики.

Забезпечення доступу політиків та управлінців до найкращих наявних доказів, коли вони цього потребують, у форматі, який вони можуть використати, та якому довіряють громадяни, вимагає зусиль для створення зв'язків між науковцями, політиками, зацікавленими сторонами та широкою громадськістю. Так звані «злісні» проблеми, з якими стикається світ (наприклад: агресія РФ проти України, зміна клімату, потенційний вплив штучного інтелекту (ШІ) на робочі місця, масова міграція тощо), вимагають складних відповідей або виходять далеко за рамки повноважень міністерств, або ж є міжсекторальними. Саме тому важливість наукової підтримки процесу



формування державної політики була підкреслена в рамках ЄС під час пандемії, коли у більшості держав-членів центральний уряд значною мірою покладався на думки експертів для розробки заходів, які мають бути впроваджені на рівні публічного управління.

В таблиці нижче наведено приклади ініціатив з впровадження доказів для формування основних державних політик, які можна знайти принаймні у двох державах-членах в контексті бюджетного планування та довгострокової стратегії:

Країна ЄС	Ініціатива
Бельгія	Федеральний уряд запропонував заходи для інституціоналізації практик впровадження державної політики, що ґрунтується на доказах, в контексті ініціювання перегляду фінансових витрат. Три теми для перегляду були обрані у 2021 та 2022 роках. Процес все ще знаходиться на початковому етапі, і зв'язок з фактичними бюджетними рішеннями ще не доведений.
Литва	«Стратегія прогресу держави Литва 2050» в процесі розробки станом на 2023 рік. Вона готується за використанням інноваційного методу форсайту, збираючи разом експертів з різних галузей для обговорення та виокремлення майбутніх сценаріїв розвитку литовської держави.

В порівняльному публічному управлінні при розгляді типів політико-правових систем науковці використовують метод аналізу для визначення джерел надходження ідей та порад при формуванні державної політики (див. Розділ 1). Така інформація часто дає повне уявлення про використання наукової підтримки державної політики, або ж доказів. Розмаїття функцій з формування державної політики поміж різними країнами ЄС містяться у Додатку 2.

За інформацією Європейської Комісії, докази можуть походити зсередини державних адміністрацій (наприклад, дослідницькі підрозділи, наукові агентства, статистичні офіси), з ширшого державного сектору (наприклад, національні банки, вищі аудиторські інституції, регуляторні агентства) або ззовні уряду (наприклад, університети, приватні інститути, дослідницькі аналітичні центри). Вони включають інтерпретацію «сирих» або первинних даних (включаючи великі масиви даних), оцінку регуляторного впливу та оцінку певної галузевої чи секторальної політики або програми. Однак,



держави-члени ЄС стикаються з кількома викликами у зв'язку з політикою, що ґрунтується на доказах. Це може включати відсутність інтегрованого підходу до оцінки (Бельгія), слабкість управління даними та використання даних (Болгарія), або обмежене використання незалежної оцінки (Іспанія). Такі висновки містяться в аналітичних звітах Іспанського Інституту оцінки державної політики (під егідою Міністерства фінансів та державної служби), який проаналізував роль оцінки державної політики в центральній адміністрації, але під час дослідження посилався лише на ті структурні підрозділи міністерств, роль яких формально пов'язана з оцінкою законодавства.

У 2020 році всі нові закони підлягали *ex ante* оцінці (з деякими обмеженнями) у 12 державах-членах: Австрія, Болгарія, Кіпр, Естонія, Франція, Німеччина, Греція, Латвія, Люксембург, Мальта, Польща, Словацька Республіка. Більшість законів також підлягали *ex ante* оцінці в Австрії (83 %) та Словенії (92 %).

На відміну від *ex ante*, *ex post* оцінка, використовуються менш регулярно. Вони проводилися у Фінляндії (зовнішніми оглядачами), Ірландії, Латвії та Литві. У інших державах-членах вони не є обов'язковими або виконуються неналежним чином. Оцінки впливу можуть бути обмежені відсутністю центральної координації (Фінляндія, Ірландія) або можуть не проводитися систематично (наприклад, оцінки впливу у Фінляндії проводяться лише для найважливіших реформ), відсутністю подальшого відстеження (Фінляндія, Польща) або незрозумілим мандатом (Швеція). В інших випадках (Хорватія) недостатні людські ресурси в Офісі законодавства уряду або навички аналізу політики в лінійних міністерствах призводять до спорадичної та формалістичної практики регуляторної оцінки.

Індикатори ОЕСР регуляторної політики та врядування щодо *ex post* оцінки, базуються на чотирьох вимірах, а саме:

- Методологію;
- Систематичне прийняття
- прозорість
- нагляд та контроль якості.

Згідно з даними ОЕСР, серед країн-членів ЄС Італію мала найвищий рейтинг у 2021 році, за нею слідували Німеччина та Австрія. З іншого боку, Румунія має найнижчий бал серед держав-членів за напрямком регуляторна політика та врядування.



Протягом 2021-2022 років загалом щонайменше п'ять країн ЄС впроваджували різні заходи для покращення планування державної політики, що заснована на доказах:

Країна ЄС	Ініціатива
Болгарія	Підготовка посібника для оцінки впливу законодавства як документу-керівництва.
Естонія	Введення експериментальної методології для підтримки законодавства заходами та рекомендаціями (на момент 2023 року не було запущено).
Чехія, Португалія	Створення спеціалізованого структурного підрозділу для підтримки прийняття рішень на основі доказів.
Латвія	Створення порталу "ТАР" для розробки та узгодження проєктів законодавства, який містить шаблони (наприклад, простір для обґрунтування, ex ante оцінка), що має на меті забезпечити кращу відстежуваність усіх урядових завдань, прогресу, а також статусу їх виконання.

Багато держав-членів ЄС також залучаються до різних типів консультацій з громадськістю та зацікавленими сторонами для поліпшення процесу формування державної політики. Дійсно, консультації вимагаються для всіх нових законів у деяких країнах, включаючи Фінляндію, Німеччину, Грецію, Латвію, Польщу, Румунію, Словенію та Швецію. У Словаччині консультації вимагаються лише для законів, ініційованих урядом. У інших країнах, таких як Мальта, вимога до консультації залежить від характеру та мети окремих законів. Інші держави-члени проводять їх, зазначаючи наступні обмеження:

- неформальний або добровільний характер консультацій (Чехія, Португалія);
- використання консультації на більш пізніх етапах законодавчого процесу, коли проєкт акту вже існує (Португалія);
- відсутність зобов'язання провести консультації (Хорватія).

В таблиці нижче вказано на останні ініціативи в країнах-членах ЄС, що стосуються удосконалення механізмів консультацій з громадськістю:



Країна ЄС	Ініціатива
Австрія	У 2021 році уряд/парламент ввів можливість для громадян (та експертів) коментувати всі законодавчі пропозиції (parlamentarisches Begutachtungsverfahren) на всіх етапах парламентського процесу.
Естонія	У 2020 році Міністерство юстиції запустило розробку спільного простору для законотворчості, що охоплює розробку правових актів, ініційованих урядом або парламентом, а також управління їхніми змінами.
Франція	У 2021 році три загальнонаціональні консультації були спільно розроблені та проведені Міністерством зв'язків з парламентом та участі громадян та Міжміністерським центром участі громадян (CIPC). Було створено громадський моніторинговий комітет, що складається з п'ятнадцяти членів та забезпечує відстеження пропозицій.
Румунія	У 2021 році уряд ввів Єдиний реєстр для прозорості інтересів (RUTI) та «Каталог недержавних організацій для збирання доказів, консультацій та прозорості» (CONNECT)

Схвалення державної політики

У 2020 році в ЄС-27 спостерігалось значне збільшення кількості надзвичайних законотворчих і нормотворчих процедур через пандемію COVID-19, і хоча їх кількість трохи зменшилася у 2021 році, деякі держави-члени ЄС продовжують застосовувати такі процедури.

Хоча уряди мають доступ до багатьох інструментів для досягнення своїх політичних цілей (таких як цільові програми витрат, цільове оподаткування та інформаційні кампанії для «підштовхування» до належної поведінки, а також спрощення та цифровізація надання послуг), ухвалення законодавства є центральним для впровадження державної політики. Прийняття або зміна законів потрібні для активності та фінансування інших інструментів, а регуляторна рамка також забезпечує створення дозволів, заборон або обмежень для громадян, бізнесу та інших організацій, включаючи публічні адміністрації.

У цьому контексті напружений законодавчий графік може бути ознакою рішучого уряду з амбітним політичним порядком денним, який прагне вчасно реагувати на важливі політичні виклики. Однак такий графік також може відображати наявність більш хаотичного



політичного контексту, в якому прийняте раніше законодавство було ухвалено швидко і без належної підготовки урядом, належного обговорення депутатами або належних консультацій з експертами та зацікавленими сторонами, а також без достатнього врахування наукових доказів чи даних на всіх етапах законотворчого процесу.

Більшість держав-членів використовують надзвичайні процедури для «прискороного» проходження законопроектів через парламент, де це необхідно. Цей варіант часто доводив свою цінність, коли урядам потрібно було швидко вжити заходів для реагування на швидке поширення коронавірусу. Однак, законодавчі ініціативи зазвичай вимагають ретельного розгляду, тим більше коли їх наслідки є масштабними та далекосяжними (наприклад, якщо вони мають вплив на права громадян). До того, часті зміни до вже ухвалених законів можуть бути спричинені прагненням до постійного вдосконалення або, навпаки, можуть викликати питання щодо стабільності та передбачуваності правової бази, що підриває стабільність в діяльності бізнесу та інвестицій. Існують ризики, пов'язані з «прискореним» проходженням та обробкою законопроектів поза встановленою парламентською процедурою, якщо це стає звичайною практикою.

У ЄС-27 загальна кількість законів, прийнятих національними парламентами лише за один 2021 рік, складала 4 735, з яких 19,5 % були прийняті через надзвичайні процедури. Цей відсоток трохи нижчий, ніж у 2020 році, коли 20,4 % законів були прийняті через надзвичайну процедуру, але значно вищий, ніж у 2018 році, коли надзвичайні процедури використовувалися для 13,4 % законів. Варто зауважити, що використання надзвичайних процедур вже мало тенденцію до зростання між 2016 і 2019 роками та досягло піка у 2020 році, що, без сумніву, було пов'язано з пандемією. Однак, використання надзвичайних процедур з часом сповільнилося, але їх використання залишалося досить поширеним у деяких державах-членах, таких як Словенія, Румунія, Іспанія та Латвія, де частка законів, прийнятих з надзвичайною процедурою, залишалася вищою за 50 %. Слід зауважити, що Австрія, Німеччина, Естонія, Фінляндія, Ірландія, Люксембург, Мальта та Нідерланди не мають надзвичайних процедур для ухвалення законів.



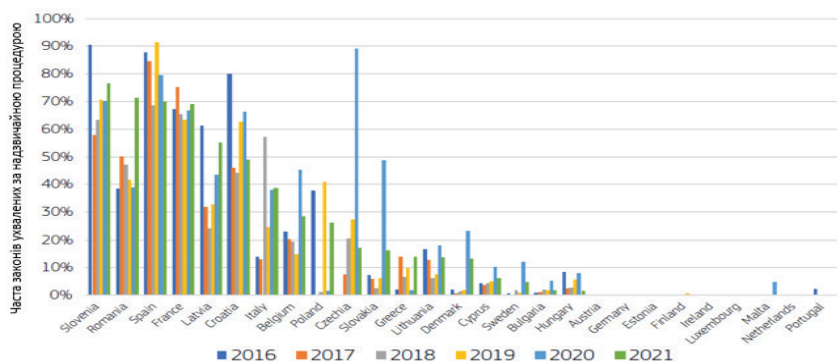


Рис. 1. Частка законів в країнах-членах ЄС ухвалених за надзвичайною процедурою (2016-2021)

У 2021 році найбільшу кількість законів було прийнято у Литві (557), за нею слідує Швеція (481) та Румунія (315). У Литві до цього переліку входить велика кількість законів, зосереджених на змінах до чинних правових актів. Однак ці цифри потрібно порівнювати обережно через специфіку законодавчих практик у різних країнах.

У деяких випадках держави-члени ЄС ухвалюють закони через надзвичайні процедури, які є терміновими, скороченими або спрощеними. У ЄС-27 у 2021 році Румунія мала найбільшу кількість законів (224), прийнятих з надзвичайною процедурою (71,1 % від усіх законів), тоді як держава-член з найвищим відсотком (76,5 %) була Словенія (тобто 75 законів прийнято з надзвичайною процедурою). Інші держави-члени з високими відсотками законів, прийнятих через надзвичайні процедури, це Іспанія (70 %) (тобто 42 закони прийняті з надзвичайною процедурою) та Франція (68,85 %) (тобто 42 закони прийняті з надзвичайною процедурою). Там, де широко використовуються надзвичайні процедури, це може призвести до частоті зміни законодавства. Надзвичайні процедури також обмежують можливість вдосконалення запропонованих законодавчих новел з боку зацікавлених сторін та унеможливають проведення громадських консультацій щодо відповідних законопроектів. Такі процедури створюють ризики для якості правової рамки та загального бізнес-середовища. У Румунії була значна варіативність у кількості прийнятих законів



протягом 2016-2021 років, варіюючи від 237 у 2016 році до 363 у 2018 році та 315 у 2021 році. Також у Румунії значні коливання спостерігались у частці законів, які приймаються із застосуванням надзвичайних процедур, змінюючись від 38,3 % у 2016 році до 53,9 % у 2017 році та 39,2 % у 2020 році, досягаючи піка 71,1 % у 2021 році в умовах пандемії COVID-19. Частка законів, ініційованих урядом, прийнятих у надзвичайних процедурах є значною та в окремі роки (2017 та 2021), перевищувала кількість законів, ініційованих урядом, прийнятих у звичайних процедурах (див. Додаток 6).

Перелік контрольних питань до Розділу 3

1. У чому полягає політичний підхід до публічного управління
2. Поясніть різницю між політичним (politics), стратегічним (policy development) та менеджерським підходами в публічному управлінні
3. Наведіть приклади підходів, які застосовуються країнами ЄС для пріоритезації державної політики
4. Наведіть приклади ініціатив в країнах ЄС щодо підвищення ефективності планування державної політики
5. Наведіть приклади ініціатив в країнах ЄС щодо підвищення ефективності координації державної політики
6. Охарактеризуйте підхід до формування державної політики, заснованої на доказах. Наведіть приклади з практики країн ЄС.
7. Поясніть, у чому полягає суть ex ante оцінки державної політики. Наведіть приклади з практики країн ЄС
8. Поясніть, у чому полягає суть ex post оцінки державної політики. Наведіть приклади з практики країн ЄС
9. Назвіть заходи для покращення планування державної політики, які використовували країни ЄС протягом 2021-2022 років
10. Про що може свідчити напружений законодавчий графік при впровадженні державної політики. Наведіть приклади з практики країн ЄС
11. Охарактеризуйте надзвичайні процедури ухвалення законодавства в країнах ЄС. Про що може свідчити падіння частки законів, ініційованих урядом, у загальній кількості прийнятих парламентом законів. Поясніть використовуючи статистику країн ЄС.



Література до Розділу 3

- Карасаєв, С. У., & Лікарчук, Н. В. Міжнародні аспекти використання інформаційних технологій у державному управлінні. *Міжнародні відносини: теоретико-практичні аспекти*. 2023. № 12. С. 151–163.
- Програма ЄС «Цифрова Європа» (2021–2027). URL: <https://business.diia.gov.ua/digital-europe-programme> (дата звернення: 24.04.2024).
- Разумей Г. Ю., Разумей М. М. Диджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 139–145.
- Редзюк, Н. Розвиток системи місцевого самоврядування в країнах ЄС: уроки для України. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2023. № 5. С. 105–112.
- Стороженко Л. Г. Електронна демократія в умовах трансформації сучасних комунікаційних процесів: особливості формування. *Дніпровський наук. часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 5. С. 14–18.
- Череп А., Воронкова В., Череп О. Цифрова трансформація суспільства як необхідна умова його інноваційного розвитку. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2022. № 2. С. 68–73.
- Britannica. (n.d.). Pluralism (politics). In *Encyclopædia Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/pluralism-politics>
- Clerkin, Richard & Rosenbloom, David & Kravchuk, Robert. (2014). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 8th Edition. 10.4324/9781003198116
- Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX %3A52021DC0118](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118) (дата звернення: 27.04.2024)].
- European Commission. (2021). Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future. Retrieved from https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/structural-reform-support/supporting-public-administrations-eu-member-states-deliver-reforms-and-prepare-future_en



- European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706>
- European Semester is available here: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/european-semester-timeline_en (accessed 14.03.2024)
- Likarchuk, N., Andrieieva, O., Likarchuk, D. and Bernatskyi, A., 2022. Impression marketing as a tool for building emotional connections in the public administration sphere. *Studies in Media and Communication*. № 10 (1). P. 9–16.
- Livioara, Goga. (2009). Good Governance in the EU. *Acta Universitatis Danubius : Juridica*. 5
- Mackie I., and al., Evidence-informed policy making. Building a conceptual model and developing indicators, 2021. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b673ed06-751f-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (n.d.). Evaluación de políticas públicas. URL: <https://funcionpublica.digital.gob.es/en/evaluacion-politicas-publicas.html>
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2023). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 10.1093/oso/9780198295969.001.0001.
- Rule of law mechanism is available here. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en (accessed 14.03.2024)





СТРУКТУРА І ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Кожна країна має свою унікальну систему врядування, як на національному, так і на субнаціональному рівнях, що формується під впливом низки історичних, територіальних, конституційних та політичних факторів. У цій структурі країни-члени ЄС визначають масштаб і сферу публічної адміністрації та прагнуть правильно розподілити відповідальність та ресурси для досягнення ефективного багаторівневого врядування, слідуючи принципу субсидиарності. Такі заходи вимагають від країн-членів ЄС координації та співпраці, як всередині, так і між рівнями уряду, і якщо сама структура уряду не є ефективною або не дозволяє досягати результату, це вимагає дій для подолання фрагментації та/або дублювання функцій.

Структурно-функціональний підхід

Підхід структурно-функціонального аналізу до публічної адміністрації є терміном, запозиченим з соціології та антропології. Він пояснює суспільство як структуру, що складається з взаємопов'язаних частин. Цей підхід був розроблений відомими антропологами Маліновським і Редкліффом-Брауном. Згідно з їхніми теоріями, суспільство має структуру та функції. Ці функції включають норми, звичаї, традиції та інституції, що за аналогією з частинами тіла (Герберт Спенсер) пояснюють взаємозв'язки в суспільстві. Усі ці функції повинні працювати разом, щоб зробити організм функціонуючим як ціле.

Пояснивши загальне значення терміну, важливо зрозуміти його з погляду публічного управління, щоб керуватися цим для подальшого аналізу теми. Під час своєї роботи дослідником у Foreign Policy Association у США Фред Ріггс виявив цікавий феномен щодо публічного управління. Він вважав надмірно картинним твердження про те, що американський спосіб управління є унікальним і немає



аналогів у світі, та що він здатний розв'язувати адміністративні проблеми, що виникають у країнах, що розвиваються.

Для дослідження наслідків взаємодії протилежних систем у країнах, які розвиваються, він звернувся до **структурно-функціонального підходу** запозиченого з соціальних наук. Цей підхід застосовує механізм що допомагає краще зрозуміти соціальні процеси. Зокрема, функція є наслідком певних патернів, тоді як структура є інституцією що отримана від самого патерну дій. Це може здаватися складним, але теорія сама по собі не така складна для розуміння. **Соціальні структури** можуть бути **конкретними** (наприклад, міністерства, агентства, або громадські організації, що об'єднані спільними переконаннями, або ж звичаями чи мораллю) або **абстрактними**, наприклад, структура аналітичних центрів, чи інститутів.

Ці структури виконують певні функції, і з погляду структурно-функціонального підходу ці функції мають взаємозалежний патерн, що їх поєднує. Таким чином, якщо ви хочете вивчити бюрократію, як студент публічного управління, першим кроком Вам слід розглядати бюрократію як структуру з адміністративною системою, характеристиками, серед яких – ієрархія, спеціалізація, правила та ролі. Поведінкові характеристики можуть складати раціональність, нейтральність, професіоналізм та орієнтацію на правила. Ваші подальші дослідження можуть бути спрямована на аналіз функцій бюрократії.

Тепер ми стикаємося з цікавим та важливим питанням, що стосується вищезазначеного пояснення. Чи виконують схожі види структур однакові функції? Структуралісти-функціоналісти відповідають на це великим ні», що означає, що структура може виконувати кілька функцій і навпаки, тобто одна функція може виконуватися кількома структурами.

Ну думку Ріггса, існує п'ять функціональних вимог суспільства до структур публічного управління:

Економічна Функція: Стосується структур та функцій, пов'язаних із виробництвом, розподілом та споживанням товарів і послуг у суспільстві.

Соціокомунікативна Функція: Включає структури та функції, пов'язані з комунікацією, соціальними взаємодіями та обміном інформацією у суспільстві.

Символічна Функція: Стосується створення, тлумачення та передачі символічних елементів, таких як мова, культура, вірування та цінності, які є важливими для соціальної згуртованості та ідентичності.



Політична Функція: Охоплює структури та функції, пов'язані з управлінням, розподілом влади, прийняттям рішень та регулюванням у суспільстві.

Говорячи про пояснення Ріггса щодо структурно-функціональної концепції та його внеску у цей підхід, не можна обійти стороною його призматичну модель. Ця модель використовує загальне явище як аналогію: коли біле світло проходить через призму, воно розкладається на сім кольорів різної довжини хвилі. За словами Ріггса, біле світло є у стисненому вигляді структурою традиційного суспільства. Веселка представляє відхилені (або переломлені) структури індустріалізованого суспільства. Всередині призми суспільство перебуває на стадії переходу.

Таким чином, Ріггс кинув виклик традиційним підходам до державного управління, натякаючи на те, що основні принципи адміністрування мають універсальне застосування. Це сприяло порівняльному вивченню публічного управління, надаючи йому більш релевантну перспективу. Суть цієї перспективи полягає в тому, що не всі системи працюють однаково в усіх місцях, отже, можна обирати те, що вам подобається, не використовуючи решту.

Організаційна структура і концепція плюралізму

Публічне управління, організоване навколо політичних принципів представництва, відповідальності та підзвітності, часто суперечить менеджерському підходу до організації. Політичний (politics) та стратегічний (policy development) підхід підкреслює масштаб та переваги політичного плюралізму в державному управлінні. З цієї думки, структура уряду, фактично, являє в мініатюрі структуру нашого суспільства. Вона неминуче відображає ті цінності, конфлікти та конкуруючі сили, які притаманні плюралістичному політичному суспільству. Тому в науці публічного управління висловлюється ідея про те, що ідеально симетрична, позбавлена політичного впливу структура уряду є ілюзією (Д. Розенблум).

Концепція плюралізму в публічному управлінні полягає в тому, що, оскільки центральний орган виконавчої влади, як от міністерство, фактично, є центром прийняття стратегічних рішень (policy-making) у відповідній галузі, він повинен надавати можливість конку-



руючим політичним групам взаємодіяти та контролювати одна одну, надаючи політичне представництво широкому спектру організованих політичних, економічних та соціальних груп. Чим більше політичних груп впливають на центральний орган виконавчої влади, тим більше він політизується, при цьому різні групи, що представляють соціальні інтереси, продовжують постійно шукати представництва.

Плюралізм – це концепція, суть якої полягає в тому, що в ліберальних демократіях влада розподіляється (або повинна розподілятися) серед різних економічних та ідеологічних груп тиску, і не повинна утримуватись однією елітою або групою еліт. Плюралізм передбачає, що різноманітність корисна для суспільства і що автономія на представництво інтересів повинна належати різним функціональним або культурним суспільним групам, включаючи релігійні, профспілки, професійні організації та етнічні меншини.

Як політична концепція ідея плюралізму найактивніше розвивалася в Англії напочатку 20-го століття групою вчених-теоретиків, до яких входили Фредерік Мейтленд, Семюел Г. Хобсон, Гарольд Ласкі, Річард Г. Тоні та Джордж Дуглас, Говард Коул. Вони виступали проти того, що, на їхню думку, було несправедливо відчужено в особистості в умовах необмеженого капіталізму. Прихильники плюралізму стверджували, що необхідно інтегрувати особистість в соціальний контекст, який надавав би їй почуття спільноти. Плюралісти вказували на середньовічну структуру соціальних гільдій, самоврядних європейських міст та сіл, а також монастирів як прикладу такого суспільства. Плюралісти аргументували, що деякі негативні аспекти сучасного промислового суспільства можна подолати шляхом економічної та адміністративної децентралізації.

Накладення державних програм та перетин адміністративних повноважень, широкі загальні цілі державних політик та численні територіальні офіси є типовими ознаками того, що політика (politics) домінує над стратегією (policy decision-making).

Накладення одна на одну цілей та дублювання державних програм і політик (policy) може стати загальним явищем в системі публічного управління, якщо адміністративна структура уряду і міністерств набуває рис політичної платформи партії, яка обіцяє майже кожній соціальній групі певне благо, не встановлюючи чітких пріоритетів для вирішення конфліктів між такими групами.



В таких випадках державні установи стають опонентами одна одній, а вирішення конфліктів перекладається на законодавчу владу, керівництво уряду (прем'єр-міністра та міністрів), різні міжвідомчі комісії, узгоджувальні групи, урядові комітети та суди. Крім того, кількість центральних органів виконавчої влади без статусу міністерств в такому випадку демонструє тенденцію до збільшення, частково у відповідь на політичні вимоги організованих інтересів щодо представництва в уряді. Такий підхід до адміністративної організації широко засуджують науковці та експерти, вважаючи, що він робить уряд некерованим, дорогим та неефективним, але такий підхід продовжує існувати до тих пір, поки адміністративна складова публічного управління розглядається як елемент політичної складової, а політичні цілі (politics) ставляться вище цілей державної політики (policy).

Організація уряду та зменшення фрагментації

По всьому світу уряди постійно прагнуть знайти оптимальну організаційну структуру на національному та місцевому рівнях. Зазвичай метою є уникнення занадто малої кількості інституцій, які концентрують велику кількість функцій в одному місці, роблячи їх управління незграбним, а також занадто великої кількості інституцій, які не мають масштабу та функціональної спроможності, роблячи впровадження державної політики неефективним.

Не менш важливим в організації уряду є наступні завдання:

- уникнення прогалів, що можуть виникати у зв'язку з відсутністю тих чи інших повноважень;
- дублювання функцій різними органами виконавчої влади на центральному рівні;
- визначеність компетенції та відповідальності за сферами державної політики (включаючи розробку політики та її впровадження);
- відносинах між державними органами на горизонтальному рівні для досягнення управління, орієнтованого на результат, а не процес.

У деяких державах-членах ЄС фрагментація підірвала ефективність. Наприклад, в Австрії фрагментація відповідальності між федеральним, регіональним урядами та місцевим самоврядуванням призвела до множинності регуляторних режимів, спричинивши



втрати ефективності та сповільнення впровадження реформ у секторах, постраждалих від пандемії, таких як освіта та охорона здоров'я.

Деякі з основних, підсумовані в таблиці нижче:

Країна ЄС	Ініціатива
Естонія	У 2021 році уряд переглянув функції державних інституцій з метою об'єднання або реорганізації тих, які перетинаються або подібні, що призвело до злиття двох основних державних органів, які займаються адмініструванням підтримки бізнесу: Enterprise Estonia та KredEx.
Фінляндія	Реакція на кризу в Фінляндії проклала шлях до покращення міжвідомчої співпраці, яка зазвичай страждає від відсутності ефективних механізмів координації між адміністративними органами, що забезпечують реалізацію державної політики.
Угорщина	Уряд припинив існування великих, багатосекторальних "супер-міністерств", а саме Міністерства людських можливостей та Міністерства інновацій і технологій.

У таблиці нижче представлені ініціативи за 2020-2021 роки щодо скорочення муніципалітетів в країнах-членах ЄС:

Країна ЄС	Ініціатива
1	2
Бельгія	Навесні 2022 року федеральний уряд запустив ініціативу громадянської участі щодо розроблення майбутнього плану реформи державного управління. Ініціатива дозволила громадянам надавати власні ідеї для організації країни. Тепер ці ідеї будуть узагальнені експертною групою та обговорені у федеральному парламенті під час підготовки до майбутньої реформи.
Кіпр	Парламент проголосував за три законопроекти, які забезпечили схвалення реформи місцевого самоврядування в березні 2022 року, зменшивши з 30 до 20 кількість муніципалітетів, управління яких забезпечує уряд.
Латвія	У 2022 році відбувся другий раунд об'єднань муніципалітетів, зменшивши їх кількість з 199 до 43 без передавання чи перерозподілу повноважень і функцій.



1	2
Словенія	Муніципалітети розпочали реорганізацію своїх органів управління після зміни законодавства про співфінансування витрат об'єднань муніципальних адміністративних органів (ОМАО) центральним урядом. Кількість ОМАО зменшилась через нове правило про мінімальну кількість муніципалітетів, яка потрібна для укладання угод про співпрацю, хоча кількість працівників СМАО зросла як і кількість муніципалітетів, що укладають угоди про співпрацю.

Перелік контрольних питань до Розділу 4

1. У чому полягає суть структурно-функціонального підходу до аналізу публічної адміністрації. Що таке конкретні та адстракtnі соціальні структури

2. Назвіть функціональні вимоги суспільства до структур публічного управління, які запропонував Фред Ріггс

3. У чому полягає суть концепції плюралізму в публічному управлінні.

4. Які ознаки можуть свідчити про те, що політика (politics) домінує над стратегією (policy decision-making). Наведіть приклад

5. Які фактори слід враховувати при вирішенні завдання щодо організації уряду.

6. До чого може призвести фрагментація уряду. Наведіть приклад

7. Наведіть приклади ініціатив, які були запущені у країнах ЄС у 2021-22 роках для реструктуризації уряду на національному рівні. Поясніть мету таких ініціатив

8. Наведіть приклади ініціатив, які були запущені у країнах ЄС у 2021-22 роках для скорочення муніципалітетів в країнах-членах ЄС. Поясніть мету таких ініціатив

Література до Розділу 4

Досвід країн-кандидатів в ЄС та України щодо інституційної спроможності та реалізації державної політики європейської інтеграції. Національне агентство з питань державної служби України. *Бібліотека державного службовця*. 2022. 49 с.



- Пастух, К. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій: теоретико-організаційний аспект. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. 1(11). С. 186–206.
- Britannica. (n.d.). Pluralism (politics). In *Encyclopædia Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/pluralism-politics>
- Council of Europe. (n.d.). GRECO – Group of States against Corruption. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/greco>
- European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview. Publications Office of the European Union. 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706>
- European Commission, Standard Eurobarometer 97, Summer, 2022. URL: https://data.europa.eu/data/datasets/s2693_97_5_std97_eng?locale=en
- European Commission. (n.d.). Rule of Law Toolbox Factsheet. URL: https://commission.europa.eu/document/download/31543d54-aa81-48c9-a680-ed2a2c281a87_en?filename=116_1_194503_rol_toolbox_factsheet_en.pdf
- Management Study Guide. (n.d.). Structural-Functional Approach to Public Administration. URL: <https://www.managementstudyguide.com/structural-functional-approach-to-public-administration.htm>
- Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2021. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>





КОНТЕКСТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄС

Публічні адміністрації на центральному, регіональному та місцевому рівнях у державах-членах ЄС відіграють ключову роль у виконанні цілей ЄС. Вони ретранслюють цілі ЄС на відповідну внутрішню політику, безпосередньо реалізують третину бюджету ЄС і виступають прямим каналом комунікацій між ЄС та громадянами країн-членів. Саме тому важливо забезпечити їхню належну роботу та спроможності. У рамках Європейського семестру Європейська Комісія проводить щорічний Роздільний аналіз таких аспектів, як формування політики, державна служба, надання послуг або управління державними фінансами. У контексті Європейського механізму верховенства права розглядаються такі додаткові елементи, такі як доброчесність або роль наглядових інституцій.

Розглядаючи поточний і майбутній контекст належного врядування (Good Governance) в ЄС-27, Європейська Комісія у 2021 році визначила п'ять ключових викликів для публічних адміністрацій:

Безпрецедентна швидкість технологічних змін впливає на кожну функцію роботи публічної адміністрації. Публічним адміністраціям потрібно знаходити нові шляхи для надання кращих послуг, спрощення процесів та формування людського капіталу, здатного йти в ногу з новою цифровою ерою.

Вплив демографічних змін. У деяких державах-членах ЄС до 30 % робочої сили вийде на пенсію протягом наступних 10-15 років.

Зростаюча складність політичних питань, таких як сталий розвиток чи вирішення надзвичайно складних проблем, вимагає інноваційних підходів до організації публічної адміністрації та посилення міжнародного співробітництва.

Важливість «зеленого» переходу та необхідних нових навичок для досягнення європейської мети стати першим у світі кліматично нейтральним континентом.



Зростаюча конкуренція за обмежені державні кошти. Технологічні зміни, старіння населення та, пандемія COVID-19 створюють додатковий тиск на фонди. Публічні адміністрації тепер покликані оптимізувати свої функції та використовувати цифрові рішення для підвищення ефективності державних витрат.

Для сприяння діалогу з державами-членами з цих та інших питань наприкінці 2021 року Комісія створила Експертну групу з питань публічної адміністрації та врядування. Експертна група очолюється Генеральним директором з питань підтримки структурних реформ (DG REFORM) і об'єднує представників держав-членів, відповідальних за політику, координацію або модернізацію публічної адміністрації та врядування, спостерігачів від міжнародних організацій та дослідницьких інститутів. У 2022 році Експертна група зустрічалася п'ять разів для обговорення питань започаткування стратегічного діалогу на підтримку адміністративної трансформації, розв'язання проблем управління цифровізацією публічної адміністрації та посилення використання фактичних даних у формуванні політики (evidence-based policy). Експертна група стала важливою платформою для обміну досвідом та ініціювання співпраці в багатонаціональних проектах в рамках Інструменту технічної підтримки (Technical Support Instrument).

Європеїзація та принцип універсальності

Основна ідея європеїзації полягає у створенні наднаціональних правил у сфері публічного управління, в яких ні наслідки, ні ефект не міг би повністю контролюватись державою одноосібно.

В науковій літературі концепт європеїзації має також широке тлумачення, зміст якого полягає в трактуванні європеїзації як способу розвитку через наднаціональне управління в таких сферах як безпека, макроекономіка, захист навколишнього середовища, міграція, боротьба з безробіттям, охорона здоров'я тощо. Ці сфери охоплені спільними політиками ЄС і разом зі структурними фондами ЄС становлять наднаціональну систему управління.

Наразі, у науковому дискурсі триває спір навколо питання про те, чи ЄС являє собою унікальну форму врядування у Світі. Попри наявність прибічників ідеї про ЄС як систему врядування, опоненти такого підходу висувають такі аргументи проти:



По перше, наявність численних теорій та концепцій щодо наднаціональної влади ЄС, які конкурують між собою.

По друге, попри велику кількість літератури щодо європейської інтеграції, адміністративний ефект наднаціональної влади ЄС залишається слабо концептуалізованим та недостатньо дослідженим дотепер.

Обґрунтуванням європеїзації публічного управління науковці почали займатись напочатку 1990 років у зв'язку з впровадженням Зони Єдиного Європейського ринку (SEA) та набуттям чинності Угоди про Європейський Союз (TEU). Ця угода (TEU) поєднала разом досить складну систему міжурядових договорів, наднаціональне право, політику, та різні національні практики під однією назвою – Європейський Союз.

Спочатку 1990 років популярною була концепція мультирівневого врядування (multilevel governance), що займалась вивченням адміністративних структур ЄС так і країн-членів. Ідея європеїзації як мультирівневого врядування ґрунтується на концепції, згідно з якою ЄС прагне скористатись не лише силою глобалізації, а й сам прагне стати глобалізаційною силою, що наділена політичними, правовими, адміністративними функціями, що впливають на повсякденне життя громадян як в середині, так і за межами Європи.

Концепції європеїзації та мультирівневого врядування сьогодні критикуються як застарілі та такі, що відводять увагу від актуальних питань політичної влади та способів домінування політичних сил в ході реалізації державної політики.

Як механізм інтеграції адміністративних систем в країнах членах ЄС європеїзація змістила низку регуляторних функцій з національного рівня на наднаціональний.

Наприклад:

На підтримку ідей мультирівневого врядування та європеїзації адміністративних систем наводяться приклади введення посади Омбудсмена ЄС, який надає громадянам країн-членів ЄС прямиий доступ до наднаціональних інституцій.

При практичному дослідженні процесу європеїзації систем публічного управління країн Центральної та Східної Європи, членів ЄС (країни Балтії, Болгарія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Хорватія) окремі науковці роблять такі висновки:



1) реформи систем публічного управління зазнавали фундаментальних помилок при їх імplementації в країнах Центральної та Східної Європи при їх вступі до ЄС;

2) існує суттєва відмінність в європеїзації публічного управління між конкретними країнами та групами країн (наприклад, країни Балтії, країни Вишеградської групи V4, країни колишньої Австро-Угорської імперії або колишньої Югославії). Розглянемо ці помилки:

При застосуванні концепції європеїзації до реформ публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи проблемою є застосування принципу універсальності підходу до адміністративних систем (one size fits all).

Також, часто європеїзацією адміністративного права та структури публічної адміністрації вважають практичний підхід, коли застосовуються лише європейські традиції та досвід, а концепції та програми реформи адміністративних структур, що існують за межами ЄС відкидаються.

До «позаєвропейських» підходів, що ігноруються в ході реформ публічного управління часто відносять:

- перевагу територіального підходу над секторальним;
- обмеження у застосуванні дискреційних повноважень;
- доступ до публічної інформації;
- поєднання урядових мереж, які до вступу до ЄС були розділеними за допомогою адміністративних процедур;
- перевага горизонтальним, а не ієрархічним зв'язкам;
- соціальний діалог;
- участь громадян;
- специфічні етичні стандарти в державному управлінні.

Інтерговерменталізм, неофункціоналізм та мультирівневе врядування

Теоретичним підґрунтям для концепції європеїзації вважають спір між представниками напрямку міжурядових відносин (intergovernmentalist), неофункціоналістами (neofunctionalist), та прихильниками напрямку мультирівневого управління (multilevel-governance).

Спочатку 21 століття ЄС орієнтується одночасно на всі три моделі. В практиці порівняльного публічного управління можна зустріти



усі три моделі залежно від специфіки адміністративних відносин: інституції чи процеси, форма чи зміст, обов'язковість чи добровільність.

Інтерговерменталізм – це і теорія інтеграції, і метод прийняття рішень в міжнародних організаціях, який дозволяє державам співпрацювати у певних сферах, зберігаючи свій суверенітет. На відміну від наднаціональних органів, де влада формально делегується, у міжурядових організаціях держави не ділять владу з іншими учасниками та приймають рішення одногосно.

ПИТАННЯ:

Які органи ЄС є наднаціональними, а які міжурядовими? У Європейському Союзі Рада Міністрів є прикладом суто міжурядового органу, тоді як Комісія, Європейський Парламент і Європейський Суд Юстиції представляють наднаціональний спосіб прийняття рішень. Практично всі інші ініціативи з інтеграції, включаючи ті, які здійснюються між країнами, що розвиваються, майже повністю міжурядові.

Неофункціоналізм – це теорія, яка ґрунтується на ідеї, що будь-яка більша інтеграція є наслідком минулої інтеграції.

В європейській політичній традиції неофункціоналізм загалом пов'язаний з політичними та економічними цілями, а також стратегією засновників Європейського об'єднання вугілля та сталі.

Жан Моне, один із головних архітекторів європейської єдності, вважав, що досягнення інтеграції в одному секторі загальної політики серед суверенних держав у кінцевому підсумку призведе до «переливання» в інші сфери політики. Це своєю чергою призведе до інтеграції в цих сферах та, відповідно, до більшого «переливання».

Таким чином, План Шумана 1950 року, під впливом Моне, який призвів до створення Європейської спільноти з вугільної та сталевих промисловості в 1951 році, може бути розглянуто як прагматичний підхід до ідеї більш тісної інтеграції що здійснюється приховано, з повним розумінням того, що успіхом створити Об'єднані Штати Європи не вдасться.

Multilevel-governance – Мультирівневе управління стосується вертикальної та горизонтальної інтеграції систем управління, необхідної для забезпечення ефективної системи формування політики, надання послуг і єдиноначального керівництва в межах та між усіма рівнями управління.



Це концепція, що впроваджується ООН:

«У світі, що стикається зі все складнішими кризами, наші (внутрішньодержавні) моделі управління потребують підсилення на основі інклюзивної багаторівневої співпраці – це важливо для досягнення New Urban Agenda, подолання зміни клімату, а також досягнення Цілей сталого розвитку».

Практики мультирівневого врядування в ЄС

Кризі COVID-19 передували роки децентралізації державних витрат та зниження частки витрат центрального уряду в загальному обсязі витрат у країнах ЄС-27 з 52,3 % (2010 рік) до 48,1 % (2019 рік). Частка витрат центрального уряду збільшилася під час кризи COVID-19 з метою стабілізації економіки. За винятком Кіпру, Люксембургу та Португалії, відсоток витрат центрального уряду зріс з 2019 по 2020 рік у кожній іншій країні-члені, як показано на малюнку 9. Ймовірно, такі зміни пов'язані з фінансуванням таких заходів пом'якшення на центральному рівні, як підсилення надання медичних послуг, підтримка бізнесу та субсидування робочих місць.

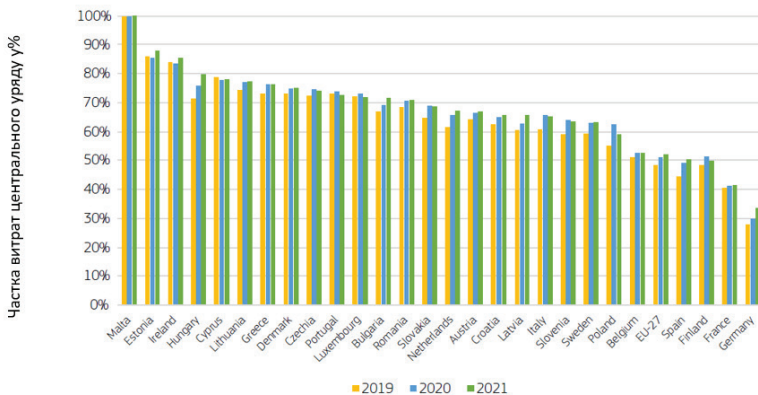


Рис. 2. Частка витрат центрального уряду у структурі загальних витрат в країнах-членах ЄС (2019-2021)

З іншого боку, частки центрального та місцевого рівня у витратах та зайнятості залишалися стабільними між 2020 та 2021 ро-



ками у 13 країнах. Однак, хоча витрати центрального уряду зросли для стабілізації економіки під час кризи COVID-19, принаймні що стосується витрат та персоналу, ситуація в державах-членах більш менш розрізнялася поміж країнами. Насправді деякі члени ЄС централізували надання окремих публічних послуг у 2020 та 2021 роках (наприклад, муніципальні гвардії у Польщі були підпорядковані Міністерству внутрішніх справ та адміністрації, а інформаційна Система щодо кількості пацієнтів з COVID-19 була централізована), у 2021-22 роках мали місце реформи, що стосувались покращення функціонального розподілу між рівнями уряду, передачі компетенцій місцевим органам виконавчої влади відповідно до принципу субсидіарності та з метою збільшення частки доходів на місцевому рівні.

Країна ЄС	Ініціатива
Австрія	Пандемія висвітлила потребу реформувати федеральну структуру та узгодити складні відносини між різними рівнями уряду, включаючи чітке розподілення завдань та відповідальності між усіма рівнями.
Хорватія	Національний план розвитку державного управління на 2022-2027 роки встановив ціль збільшити частку доходів місцевого уряду у ВВП до понад 10 % до 2027 року, хоча конкретні завдання чи ресурси, що мають бути децентралізовані, в плані не були вказані.
Данія	Уряд розпочав переговори з муніципалітетами щодо угод про добробут, які дозволять муніципалітетам вирішувати, як виконувати завдання, пов'язані з доглядом за літніми людьми, державними школами та денним доглядом за дітьми. Ця реформа була випробувана у семи муніципалітетах у 2021 році.
Мальта	У червні 2021 року було опубліковано для консультацій документ «Політика місцевого самоврядування 2021», в якому представлено довгострокову, всеосяжну стратегію та рамку планування для наближення місцевих органів влади (регіональних та місцевих рад) ближче до громад.
Португалія	Процес передачі повноважень від центральної адміністрації до місцевих органів влади, який розпочався у 2018 році, було завершено у 2021 році з передачею місцевому самоврядуванню повноважень у сферах охорони здоров'я та соціального добробуту.



Вплив нового публічного менеджменту (new public management) на європейські управлінські практики

На початку 1990-х років «нове публічне управління» (NPM) почало набирати популярності в Сполучених Штатах, а потім в країнах Європи, особливо з розширенням ЄС і вступом нових країн-членів, чий національні системи публічного управління сильно відрізнялись від адміністративних систем Франції, Німеччини, Італії або ж Данії чи Португалії.

Схожий до традиційного менеджерського підходу на самому початку, NPM як новий підхід був орієнтований на реформу публічного управління та направлений на покращення результатів роботи сектору державного управління. Він виходив з припущення, що традиційне, бюрократично організоване державне управління було «зруйноване», внаслідок чого уряд втратив поступово довіру громадськості. Після багатьох років антиурядової політичної критики «бюрократії» в США, негативного висвітлення урядових дій в ЗМІ, державне управління широко розглядалося як неефективне та марнотратне.

Наприклад:

В США опитування громадської думки показували, що в 1993 році лише 20 відсотків громадян довіряли федеральному уряду. Такий показник свідчив про стрімкий спад з 76 відсотків довіри уряду США у 1963 році. В опитуваннях громадської думки, які проводилися з початку 1960-х років, більша частина всіх опитаних американців висловлювала переконання, що близько половини всіх федеральних витрат були «марними».

Імідж урядів штатів та громад також погіршився. Від Каліфорнії до Массачусетсу спалахнули податкові бунти. До 1991 році 19 штатів встановили обмеження на податки та видатки порівняно з двома штатами у 1978 році, коли каліфорнійська податкова ініціатива «Proposition» вперше викликала велике громадське обурення. Більшість штатів також встановили певні податкові обмеження для своїх місцевих органів влади. Уряди по всіх Сполучених Штатах сприймалися як ті, що потребують радикальних



реформ, навіть «перевинахід» (reinvention), як писали Девід Осборн і Тед Геблер у назві свого бестселера 1992 року «Перевинайдення уряду».

На щастя для нових реформаторів-управлінців вже були доступні нові моделі врядування як приклади для покращення. У країнах англомовного світу – Новій Зеландії, Австралії та Великій Британії відбувались на тому час швидкі адміністративні реформи. Як писали Осборн та Геблер, декілька міст і штатів у Сполучених Штатах успішно робили те саме, що й інші країни.

Новий публічний менеджмент відрізнявся від традиційного публічного управління передусім акцентом на «керуванні», а не «веслуванні», спонуканні органів виконавчої влади використовувати ринки та конкуренцію, схожу на ринкову, в реалізації своїх основних завдань, і розгляді громадян як «клієнтів», для яких урядові органи повинні бути реактивними при наданні публічних послуг і для яких вони повинні створювати публічну цінність.

Поміж заходів, зазначених вище, новий публічний менеджмент прагнув децентралізувати прийняття рішень, розробляти стратегічні підходи до управління персоналом, які охоплюють управління людськими ресурсами з урахуванням місії публічної організації та програм окремих органів виконавчої влади, спрощення бюджетування та закупівель.

Для нового публічного управління (NPM) суттєвим є аполітичний погляд на державне управління, який більш схожий на бізнес. Щоб працювати в демократіях та забезпечувати підзвітність, дерегуляцію, повноважність, а також спрямованість на результат, публічні управлінці повинні прислуховуватися до встановлених цілей обраними політиками та посадовими особами, які є політичними призначенцями. Ринкові механізми, як їх розглядає NPM, не є заміною участі громадськості в політиці та процесі формування політики (policy). Працівники та державні урядові структури не мають повноважень визначати публічну політику від імені депутатів, міністрів, чи їх заступників.



Організаційна структура в новому публічному управлінні (NPM)

При змішуванні традиційного та нового публічного управління (NPM) сучасна публічна адміністрація краще розуміє, наскільки адміністративна діяльність може бути організована на основі бізнес-практик та, в яких секторах державного управління має сенс говорити про «обслуговування клієнтів» на кшталт бізнесу. Сьогодні організаційна структура публічних організацій спрямована на підвищення ефективності, а не лише на виконання формул ефективності. Організаційний дизайн ґрунтується на прагматичних аспектах діяльності. Під час організаційного дизайнування структури державного органу вирішується питання про те, яка з моделей – централізована чи децентралізована найкраще сприяє місії та функціям відповідного державного органу.

Також організаційна структура спрямована на підвищення ефективності витрат та спроможність відгукуватись на запит громадськості, або через обраних ними представників, наприклад, через взаємодію з громадською радою при державному органі, або безпосередньо, орієнтуючись на принцип «клієнтоорієнтованості». Наприклад, функції громадської безпеки, такі як надання допомоги під час стихійних лих, мають бути адекватно централізовані та координуються через відносно гнучкі ієрархічні моделі. Те саме стосується рутинних, повторюваних функцій, де ефективність витрат є основним показником продуктивності, а безпосередньої взаємодії з громадськістю не відбувається. Децентралізація більш доцільна у випадках, коли результати діяльності державного органу залежать від обробки «клієнтів» як конкретних індивідів, а не процедур рутинного виконання функцій. У такому випадку ієрархія може бути менше вираженою, а самоорганізація співробітників стає більш важливою для досягнення спільного позитивного результату. Традиційно, децентралізацією створює більше можливостей для координації за ситуацією і надає менше переваг для принципу єдності команди. Незалежно від застосування моделі централізації чи децентралізації, сучасна публічна адміністрація сприяє переданню урядових функцій на аутсорсинг до приватних структур. Такий процес вимагає більше уваги до організації керування і менше виконавчим функціям.



Нижче наведено приклади **централізованих та децентралізованих організаційних структур** в системах публічного управління країн-членів ЄС:

Централізована організаційна модель (країни ЄС)

Німеччина – Федеральне агентство зайнятості (*Bundesagentur für Arbeit*): Федеральне агентство зайнятості Німеччини діє як високо централізована установа, відповідальна за політику ринку праці, служби зайнятості та видатки на безробіття по всій країні. Воно відіграє ключову роль у вирішенні завдань ринку праці, працевлаштування та професійної підготовки.

Болгарія – Національне агентство доходів (*NRA*): Національне агентство доходів Болгарії є централізованою установою, відповідальною за збір податків, управління доходами та митні перевірки. Воно керує податковою політикою, аудитами та збором податків і внесків до соціального страхування на національному рівні.

Країни Балтії – Центральні банки: Центральні банки країн Балтії, такі як *Eesti Pank* (Банк Естонії), *Latvijas Banka* (Банк Латвії) і *Lietuvos Bankas* (Банк Литви), діють як централізовані установи, відповідальні за валютну політику, випуск валюти та фінансову стабільність у своїх країнах.

Децентралізована організаційна модель (країни ЄС):

Органи місцевого самоврядування: Місцеві органи самоврядування в країнах-членах ЄС, такі як муніципалітети, діють за децентралізованими моделями. Вони мають владу над місцевими питаннями, включаючи освіту, публічні послуги та міське планування.

Національні системи охорони здоров'я: Системи охорони здоров'я в країнах ЄС можуть мати децентралізовані моделі. Наприклад, Система охорони здоров'я Німеччини складається з кількох регіональних фондів здоров'я (*Krankenkassen*), які незалежно керують страхуванням та послугами в самих своїх регіонах.

Національні агентства регіонального розвитку: Країни-члени ЄС часто створюють децентралізовані агентства регіонального розвитку. Ці агентства зосереджені на економічному розвитку, створенні робочих місць та поліпшенні інфраструктури в конкретних регіонах.

Ці приклади демонструють, що як централізовані, так і децентралізовані організаційні моделі існують в країнах ЄС залежно від характеру функцій та цілей агентств чи установ, що розглядаються та відповідальність за ключові функції на національному рівні.



Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість (закритість) системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямі «згори донизу» з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва.

Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу» (Барабаш Г.О., Луценко Т.О.). Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле. У теорії та практиці державного будівництва розрізняють, як правило, дві форми децентралізації:

1) децентралізація демократична, коли йдеться про передання частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, спільнот, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) та тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);

2) децентралізація адміністративна (іноді її називають «деконцентрація»), коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль.

Конституційна модель організації влади в Україні з урахуванням принципів централізації та децентралізації зафіксована в VI та XI розділах Конституції України. У VI розділі Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади. Деконцентрація влади здійснюється через утворення територіальних підрозділів центральних органів і місцевих державних адміністрацій, а децентралізація – шляхом запровадження елементів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць.

В таблиці нижче наведені функціональні відмінності між централізованою і децентралізованою організаційними моделями в публічному управлінні:



Централізована організаційна модель	Децентралізована організаційна модель
Концентрація влади та прийняття рішень на національному рівні	Місцева автономія та прийняття рішень у місцевих питаннях
Формулювання та виконання національної політики	Формулювання та виконання місцевої політики
Координація послуг та політики національного рівня	Різноманітність надання послуг, пристосованих до місцевих потреб
Однорідність та сталість послуг та регулювань	Привабливість регіональним та місцевим варіаціям

В українській адміністративній науці (існує поширена думка про те, що побудова організаційної структури органів державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, а також форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій
- державного управління;
- демократизму та стилю державного управління;
- державної політики;
- стану та розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

Різноманітність організаційних схем організаційних структур ще більше посилюється, якщо брати до уваги відмінність у розмірах, складності та сфері діяльності реальних об'єктів та суб'єктів управління. Однак, незалежно від різноманітності реальних об'єктів і систем управління ними, в їх побудові можна спостерігати належність постійних зв'язків, закономірностей. Вибір того чи іншого типу структури залежить від конкретного органу, організації, установи, підприємства тощо, його масштабу, цілей, завдань, виду діяльності та інших факторів.



Перелік контрольних питань до Розділу 5

1. Назвіть п'ять ключових викликів, які Європейська Комісія визначила для публічних адміністрацій у 2021 році

2. Які функції виконує Експертна група з питань публічної адміністрації та врядування, створена Європейською Комісією у 2021 році. Охарактеризуйте структуру та підпорядкування цієї Експертної групи

3. У чому полягає ідея європеїзації публічного управління. Охарактеризуйте широке та вузьке тлумачення концепції європеїзації публічного управління в теорії

4. У чому полягає суть спору навколо питання про те, чи ЄС являє собою унікальну систему врядування.

5. У чому полягає зміст концепції мультирівневого врядування (multilevel governance)

6. Поясніть відмінності між концепціями європеїзації та мультирівневого врядування (multilevel governance)

7. Які висновки роблять науковці при практичному дослідженні процесу європеїзації систем публічного управління країн Центральної та Східної Європи, членів ЄС

8. Яких помилок, на думку науковців, припускались окремі країни при впровадженні реформ публічного управління (наприклад, країни Балтії, країни Вишеградської групи V4, країни колишньої Австро-Угорської імперії або колишньої Югославії)

9. Поясніть сутність концепції інтерговерменталізму

10. Поясніть сутність концепції неофункціоналізму

11. Наведіть приклади реформ в країнах ЄС, що стосувались покращення функціонального розподілу між рівнями уряду, передачі компетенцій місцевим органам виконавчої влади відповідно до принципу субсидіарності та з метою збільшення частки доходів на місцевому рівні.

12. Наведіть приклади централізованих та децентралізованих організаційних структур в системах публічного управління країн-членів ЄС

13. Охарактеризуйте риси централізації в публічному управлінні.

14. Назвіть чинники, які на думку української адміністративної науки впливають на вибір організаційної структури органів державного управління



Література до Розділу 5

- Барабаш Г. О. Організаційно-правові основи державного управління: конспект лекцій / уклад.: Г. Барабаш, Т. Луценко. Харків: НУЦЗУ, 2016. 40 с.
- Гришко В. В., Задорожний В. П., Кульчій І. О. Перспективи імплементації європейського досвіду у процесі реалізації менеджмент-орієнтованого публічного управління на рівні розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 11.
- Ткаченко І. В., Вакуленко В. М., Ткаченко В. О. Конкурентоспроможність держави в умовах глобалізації: роль міжнародної співпраці та парадигми публічного управління. *Публічне адміністрування та національна безпека*: елект. наук. вид. 2024. № 2. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-2-9674>
- Bauer, Michael & Trondal, Jarle. (2015). The Administrative System of the European Union. URL: https://doi.org/10.1057/9781137339898_1.
- Bileišis, Mantas & Kovač, (2017). Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States. Post-Accession Convergence and Divergence
- Çelik Efsan, Nur. (2022). Comparative Public Administration with Examples from Europe.
- Clerkin, Richard & Rosenbloom, David & Kravchuk, Robert. (2014). Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 8th Edition. 10.4324/9781003198116
- European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview, Publications Office of the European Union, 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706>
- Expert Group on Public Administration and Governance is available here: URL: https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-policy-making/expert-group-public-administration-and-governance_en (accessed 14.04.2024)
- Dunn, T. M. (2012). Neo-functionalism and the European union. *E-international relations*, 28.
- Multilevel Governance. (n.d.). URL: <https://www.multilevelgovernance.org> OECD (2010), «Multi-level Governance: A Conceptual



- Framework», in *Cities and Climate Change*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264091375-11-en>
- Oxford Reference. (n.d.). Intergovernmentalism. URL: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110810105138102>
- Pajaziti, Ali & Memeti, Memet & Shasivari, Jeton. (2021). *Good Governance and the Rule of Law in the Perspective of EU Integration*
- Sager, F., Hadorn, S., Schlauffer, C. (2023). Evidence-Based Policy. In: van Gerven, M., Rothmayr Allison, C., Schubert, K. (eds) *Encyclopedia of Public Policy*. Springer, Cham. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-90434-0_75-1
- Soyaltin-Colella, Digidem. (2022). *EU Good Governance Promotion in the Age of Democratic Decline*. 10.1007/978-3-031-05781-6.



РОЗДІЛ 6



РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЄС

Роль підтримки ЄС в реформах публічних адміністрацій

Для підтримки реформ у сфері публічного управління країн-членів ЄС Європейська Комісія створила Інструмент технічної підтримки (TSI) для надання державам-членам адаптованої технічної експертизи з розробки та реалізації їхніх програм реформ. Підтримка надається на вимогу та може включати стратегічні і юридичні консультації, дослідження, навчання та візити експертів на місцях. Приблизно 40 % проектів TSI допомагають державам-членам виконувати специфічні для країни рекомендації в рамках Європейського семестру (European Semester), тоді як близько 30 % проектів прямо чи опосередковано пов'язані з планами відновлення та стійкості (Recover and Resilience Plans) з 2019 року, включно з проектами підтримки горизонтальної імплементації, моніторингу та окремих заходів.

Між 2017 та 2022 роками TSI та його попередник – Програма підтримки структурних реформ (Structural Reform Support Programme – SRSP) – підтримали загалом 217 проектів у сфері публічної адміністрації та врядування у 26 державах-членах за 7 напрямками державних політик: організація та управління, правосуддя та верховенство права, послуги та цифровізація, формування політики, управління людськими ресурсами, доброчесність та підзвітність, управління фондами ЄС.

З 2018 року TSI підтримував реформи, пов'язані з організацією та управлінням у 25 з 27 держав-членів. Ці проекти зосереджувалися на таких питаннях, як вдосконалення розподілу функцій у центральній адміністрації Болгарії, оптимізація інституційної структури організації державного сектору в Литві, внутрішня реорганізація окремих служб та/або міністерств в Італії, а також підтримка належного врядування в місцевих адміністраціях Литви.



Іншою пріоритетною сферою для багатьох держав-членів ЄС є публічні послуги та цифровізація. TSI підтримував реформи, включно з новим законом Франції про пришвидшення та спрощення державних дій, планом дій з цифровізації Австрії, Стратегією «Е-Хорватія 2020» та стратегією реформи «Клієнтоорієнтована державна адміністрація 2030» у Чехії, а також створенням Стратегічної ради з цифровізації у Словенії.

Проекти з управління людськими ресурсами також були поширеними на тлі зростаючого реального чи очікуваного дефіциту навичок у публічних адміністраціях. TSI підтримував такі реформи у восьми державах-членах, зокрема, щодо створення екзаменаційного центру для кіпрської адміністрації, цифрову трансформацію Вищої ради цивільного персоналу у Греції та зміцнення навичок розробки державної політики та форсайту в офісі ірландської державної служби (Irish Civil Service).

Загальні тренди

Якість публічної адміністрації є ключовим фактором економічних показників. Ефективні публічні адміністрації слугують потребам громадян та бізнесу і повинні вміти пристосовуватися до швидких змін. На практиці, показник «ефективність уряду», що входить до групи «Індикатори врядування» Світового банку часто використовується для оцінки загальних результатів діяльності уряду та публічної адміністрації в рамках ЄС.

За методологією Світового банку, ефективність уряду визначається як «якість державних послуг, спроможність державної служби та її незалежність від політичного тиску; а також якість формулювання політики». Цей індикатор є інтегральним і складається з різних даних. Він виражається в діапазоні від – 2,5 (низька ефективність уряду) до 2,5 (висока ефективність уряду) і відображає сприйняття якості державних послуг, якості державної служби та ступеню її незалежності від політичного тиску, якості формулювання та реалізації політики, а також довіри до готовності уряду слідувати такій політиці. Як показано на Малюнку 1, загальні результати значно різняться поміж державами-членами ЄС. В середньостроковій ретроспективі, дані за 2018 рік свідчать, що в цілому кращі показники мали країни Північної Європи, тоді як за показником ефективності Болгарія, Греція та Румунія відстають серед інших країн-членів ЄС найбільше.



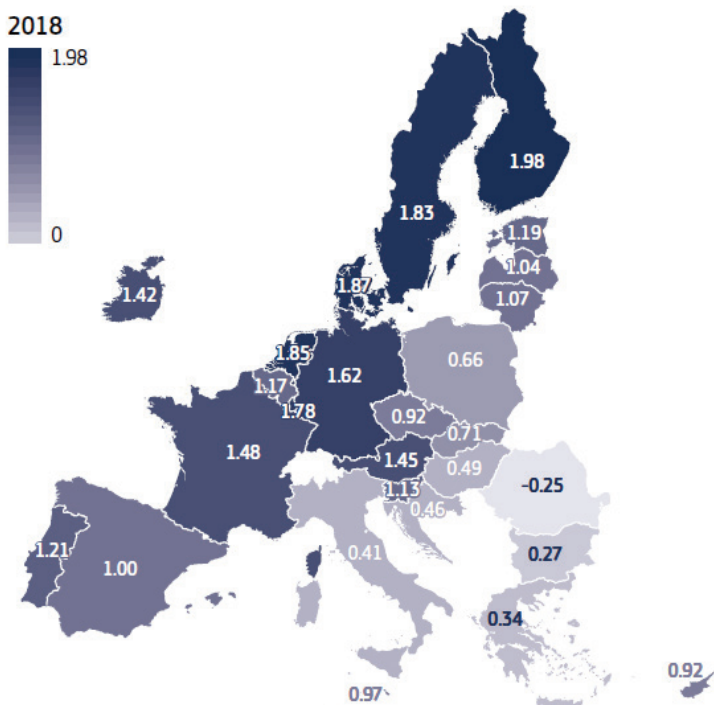


Рис. 3. Ефективність уряду, яка може ранжуватись за показниками від -2,5 (низька ефективність) до 2,5 (висока ефективність)

Якість публічної адміністрації є визначальним фактором публічного управління, економічних показників та добробуту суспільства в кожній країні – незалежно від того, чи переживає вона найкращі, найгірші часи, або будь-який проміжний етап. Робочий документ Європейської Комісії «Підтримка публічних адміністрацій у державах-членах ЄС для проведення реформ та підготовки до майбутнього» підкреслює життєво важливу роль публічних адміністрацій у реагуванні на кризові ситуації, а також у вибудовуванні стійкості, необхідної для сталого розвитку. Ця роль виявилася особливо актуальною в контексті пандемії коронавірусу та війни Росії, що призвела до мільйонів українських біженців. Наслідком цих проблем став не-



передбачений тиск на державні послуги та витрати в країнах-членах ЄС. Ризики залишаються високими на тлі довгострокових тенденцій, включаючи зміну клімату, технологічну трансформацію та старіння суспільств, які вимагають від публічних адміністрацій адаптивності.

Загалом країни-члени ЄС у 2022 році продовжували демонструвати зниження ефективності державного управління. Це підтверджується тими ж індикаторами ефективності Світового банку. Середнє значення для ЄС-27 у 2021 році (1,02) показує незначне зниження порівняно з показником 2020 року (1,03), що є менш вираженим, ніж падіння з 2019 до 2020 року. Оцінка за 2021 рік, імовірно, відображає тривалі наслідки COVID-19, включаючи труднощі з наданням адекватних медичних послуг для протидії кризі та віддалену роботу державних установ, іноді за відсутності придатних для надання в режимі онлайн систем публічних послуг.

Figure 3 | Trend of average EU government effectiveness, 2017-2021

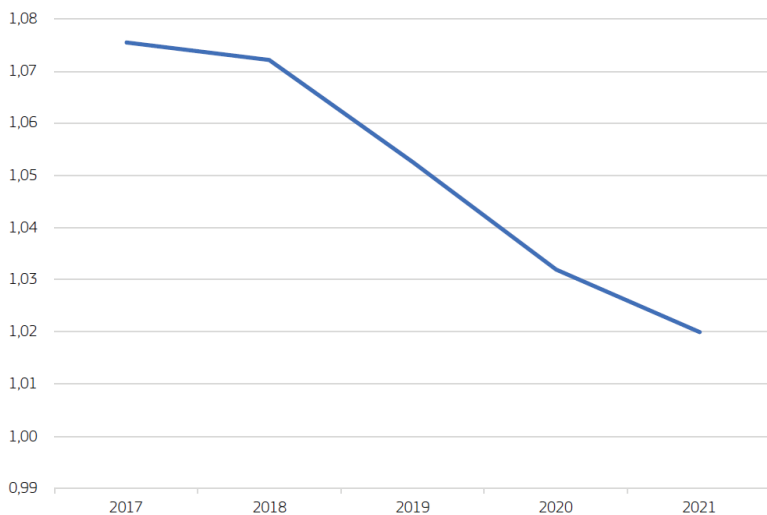


Рис. 4. Загальний тренд ефективності урядів країн-членів ЄС, 2017-2021 роки

Загалом, ці показники за 2021 рік не демонстрували значних відмінностей у порівнянні з даними за 2020 та 2019 роки (див. рис. 4 для більш детальної інформації). Фінляндія та Данія послі-



довно залишаються лідерами, тоді як єдині негативні показники за трирічний період були у Румунії (2019, 2020 та 2021, але з постійним покращенням) та Болгарії (2020 та 2021, але з погіршенням). Однак, показники більш ніж половини держав-членів знизилися між 2019 та 2021 роками з найбільшим падінням, зареєстрованим у Болгарії (-0,40), що могло відобразити політичну нестабільність останніх років, що обмежує можливість реалізації реформ. Найбільше зростання відбулося в Ірландії (+ 0,21) та Естонії (+ 0,18), тоді як зростання також можна спостерігати у Бельгії, Данії, Хорватії, Угорщині, Румунії та Фінляндії, хоча в деяких випадках це відбувалось на тлі низьких стартових показників.

З огляду на середньострокову перспективу, п'ятирічний тренд демонструє більш тривожну картину кумулятивного зниження, що порушує питання про те, як найкраще надати нового імпульсу ефективності публічних адміністрацій країн-членів ЄС.

Крім того, ефективність уряду тісно пов'язана з доброчесністю та контролем корупції. У країнах-членах, де показники роботи публічної адміністрації високі, рівень корупції, як правило, низький. Це також підтверджується дуже міцним кореляційним, а не причинно-наслідковим зв'язком, оскільки більш ймовірним поясненням є замкнений цикл позитивного підсилення між ефективністю уряду та сприйняттям корупції (рис. 5).

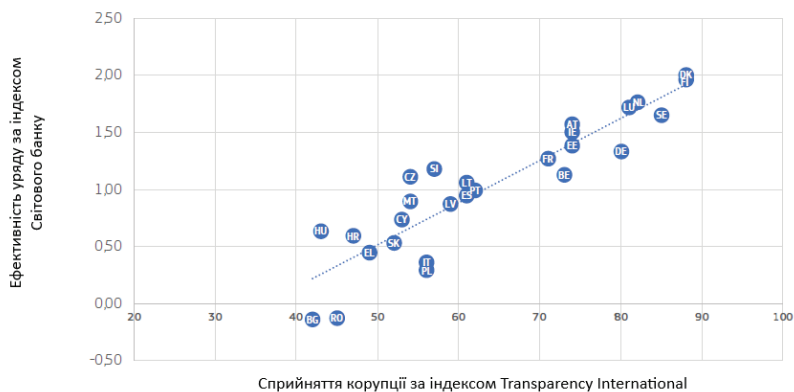


Рис. 5. Співвідношення між ефективністю уряду та сприйняттям корупції, 2021



Схоже на те, що ефективність уряду також має сильний вплив на якість життя громадян, як це показує позитивна кореляція між ефективністю уряду та загальним задоволенням життям (рис. 6). Люди визнають важливу роль, яку відіграють публічні адміністрації в їхньому житті, особливо у Швеції (56 %), Фінляндії (49 %), Данії (40 %) та Ірландії (35 %). Мальта є єдиною країною, де публічна адміністрація сприймається досить близькою до потреб громадян (42 %).



Рис. 6. Співвідношення між ефективністю уряду та задоволеністю життям, 2021

Показником ефективності публічних інституцій також може виступати суспільна довіра до них. Європейська комісія регулярно проводить опитування громадян ЄС-27 за допомогою такого інструменту як Євробарометр (Eurobarometer) з запитанням: Яку довіру ви маєте до певних інституцій? Подібно до знижувального тренду щодо ефективності уряду, тенденція громадян довіряти національному уряду, регіональним та місцевим органам влади та публічній адміністрації в середньому послабла по всьому ЄС-27 в останні роки. Зокрема, між 2020 і 2021 роками, це зниження може бути наслідком невдоволення громадян політикою та обов'язковими заходами, пов'язаними з пандемією COVID-19.



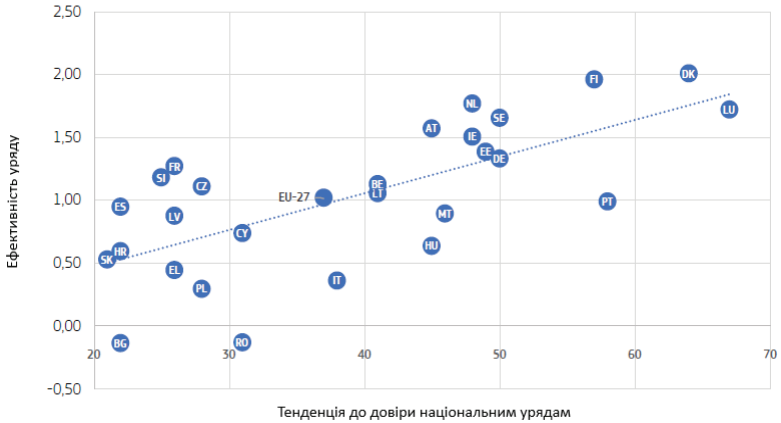


Рис. 7. Тенденції щодо довіри громадян своїм національним урядам в країнах-членах ЄС, 2020-2022

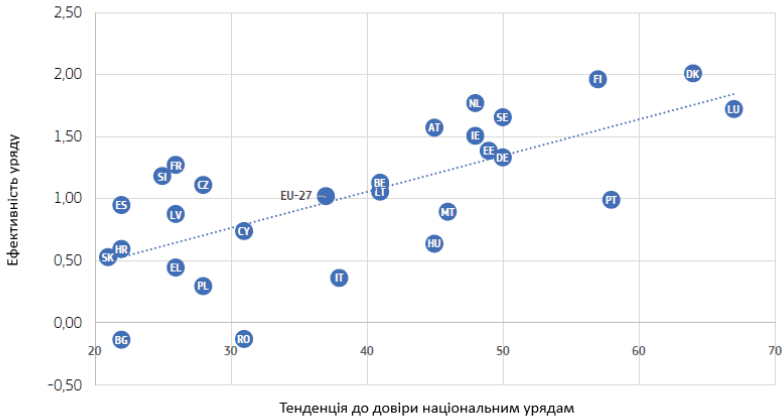


Рис. 8. Співвідношення між ефективністю уряду та довірою до національного уряду, 2021



У порівнянні зі сприйняттям корупції та задоволенням життям, аналіз демонструє слабший, але все ще позитивний кореляційний зв'язок між ефективністю уряду та схильністю громадян довіряти своєму національному уряду.

Нижче національного рівня, схильність довіряти регіональним та місцевим органам влади історично буде в середньому вищою, ніж довіра до національного уряду. Це свідчить про те, що громадяни більше вірять інституціям, які є ближчими до них та з якими вони безпосередньо взаємодіють, що є основою принципу субсидіарності.

Проте, між 2020 та 2021 роками, схильність довіряти регіональним та місцевим органам влади (рис. 8) зменшилась у 19 державах-членах, зросла в 7 державах-членах (21) і залишилася стабільною у 2 інших. Між 2021 і 2022 роками, зростання відбулося в 9 державах-членах, і з них 6 держав-членів (22) зареєстрували велике зростання (5 п.п. або більше). У деяких випадках це може бути пов'язано з задоволенням громадян реакцією місцевого уряду на COVID-19. Наприклад, в Ірландії (де зростання склало 10 п.п.) були започатковані місцеві ініціативи для підтримки літніх та вразливих груп населення. З іншого боку, п'ять держав-членів (Фінляндія, Латвія, Словенія, Іспанія, Швеція) зареєстрували зростання довіри до національного уряду та зниження довіри до регіональних та місцевих органів влади.

Орієнтири реформ

Реформи публічної адміністрації в країнах-членах ЄС в основному спрямовані на підвищення ефективності публічного управління з акцентом на цифровізацію, зелений перехід та вдосконалення процесу формування державних політик. В той час коли світ почав боротись з пандемією COVID-19 протягом 2021 року та вступав у 2022 рік, оскільки заходи стримування та розгортання вакцинації все більше стримували поширення пандемії та дозволяли суспільствам та економікам знову відкриватися, вплив COVID-19 продовжував відчуватися в публічному управлінні по всьому ЄС. При цьому, наслідки цього впливу були значними. Хоча криза COVID-19 сприяла затримкам у впровадженні реформ у кількох країнах-членах (наприклад, Чехія, Фінляндія, Ірландія, Латвія, Польща), вона також посприяла цифровізації публічної адміністрації та підкреслила тер-



міновість модернізації в інших сферах управління, зокрема, таких сферах: багаторівневе врядування (multi-level governance), реорганізація на центральному рівні та зменшення фрагментації на місцевому рівні; планування політики, координація, використання доказів (evidence) та консультації; оновлення практик набору та управління результативністю на державній службі, включно з вищим корпусом державних службовців; поліпшення доступу до інформації в інтересах прозорості; підвищення ефективності надання послуг громадянам, в основному за рахунок цифрової трансформації.

В країнах-членах ЄС завдання з підвищення результативності публічного управління було широко відображено у пріоритетах Планів відновлення та стійкості (RRPs), як на приклад:

- Цифровізація: Австрія, Бельгія, Болгарія, Кіпр, Данія, Естонія, Німеччина, Італія, Румунія, Іспанія

- Зелений перехід: Австрія, Кіпр, Данія, Угорщина

- Раціоналізація розподілу обов'язків між різними рівнями уряду: Греція

- Покращення формування та впровадження державних політик: Болгарія, Румунія

- Працевлаштування в публічному секторі: Греція, Італія, Іспанія

- Спрощення надання адміністративних послуг: Італія

- Підвищення ефективності судової системи: Румунія

- Модернізація публічних послуг: Іспанія

У 2021-2022 роках щонайменше 10 країн-членів схвалили важливі стратегії, програми та угоди в галузі публічного управління (див. Додаток 3). Хоча деякі з цих ініціатив могли бути ініційовані до певної міри для реагування на кризу COVID-19, вони в цілому забезпечують загальний напрямок для конкретних тем і елементів, які розглядаються далі у відповідних розділах.

На додаток до перелічених вище тем реформ у сфері публічного управління, протидія корупції також була однією з основних тенденцій у 2021-2022 роках. Приблизно половина країн-членів ЄС вжила заходів, що призвели до прийняття або оновлення стратегій, законів, нормативних актів, кодексів, інституцій та керівництв у цій сфері включно з чотирма масштабними ініціативами в Хорватії (див. Додаток 4). Такі заходи переважно спрямовані на регулювання поведінки публічних посадовців, як обраних, так і призначених, для



просування доброчесності, але також включають захист працівників, які викривають протиправну практику, ініціативи з підвищення прозорості та створення нових державних органів для покращення нагляду.

Попри здійснені кроки у сфері запобігання і протидії корупції, Європейська комісія у своєму звіті про верховенство права за 2022 рік (2022 Rule of Law report), а також Група держав проти корупції (GRECO) відзначали обмежені зусилля багатьох країн щодо встановлення системного та амбітного впровадження заходів проти корупції. Зокрема, GRECO зазначила, що введення нового кодексу поведінки для членів Національної ради та Федеральної ради в Австрії не включало роз'яснень та додаткових настанов щодо його впровадження, а також не передбачало механізмів для його популяризації, надання порад та консультування щодо його змісту та виконання. Крім того, GRECO підкреслила обмежений прогрес щодо Кіпру, який був досягнутий у реформі, що має уточнити доходи та надбавки державним службовцям.

Середовище реформ та зайнятість

За інформацією Європейської Комісії, державні витрати як частка валового внутрішнього продукту (ВВП) знижувались між 2020 і 2021 роками в більшості країн-членів ЄС. Державні інвестиції також зменшувалися. Стан державних фінансів у країні має велике значення для публічної адміністрації з трьох ключових аспектів. По-перше, державні витрати на товари та послуги як частка національного виробництва відображають обсяг урядових зобов'язань. По-друге, міра, в якій державне запозичення обмежене або не обмежене суверенним боргом, визначає рамки для державної політики щодо можливостей витратити на пріоритети уряду, включаючи реформу та модернізацію самої публічної адміністрації. Нарешті, це впливає на функціонування публічної адміністрації, особливо, тому що уряди часто реагують на фіскальні кризи, скорочуючи державний апарат, або функції чи пов'язані з цим витрати.

Коли боротьба з пандемією та пом'якшення її наслідків стали головним пріоритетом політики в усьому ЄС-27 у 2020 році, зростання державних витрат, особливо у зв'язку з охороною здоров'я та введенням схем збереження робочих місць для підтримки робо-



тодавців та працівників, було неминучим. Водночас обмежувальні заходи, схвалені в ЄС для стримування поширення COVID-19, скоротили споживчі витрати та бізнес-інвестиції, що призвели до незначного збільшення рівня безробіття.

Оскільки комбінація успішного впровадження вакцинації та заходів боротьби з вірусом була реалізована, економіки почали відновлюватися у 2021 році. Хоча загальні державні витрати як частка ВВП знижувалася з 2020 по 2021 рік у більшості держав-членів ЄС, вони залишалися значно вищими у 2021 році, ніж це було у 2019 році майже скрізь (винятком був Люксембург, де криза COVID-19 мала менший вплив на державні фінанси, ніж в інших країнах ЄС-27). У 2021 році загальні державні витрати як частка ВВП варіювалися від 24,9 % (в Ірландії) до 59,2 % (у Франції). Такі зміни не були значними у порівнянні з 2020 роком, коли вони варіювалися від 27,3 % (в Ірландії) до 61,4 % (у Франції). Середній показник по ЄС-27 свідчив про загальне зростання з 46,5 % загальних державних витрат у 2019 році до 53 % у 2020 році та 51,6 % у 2021 році. Порівняно з періодом до пандемії COVID-19 (2019), найбільше зростання державних витрат спостерігалось в Греції, де вони зростали з 46,5 % (2019) до 53 % у 2020 році та трохи знизилася до 51,6 % у 2021 році, демонструючи збільшення на 9 пунктів між 2019 і 2021 роками. У 2021 році Греція також була державою-членом ЄС з другою за величиною часткою (після Франції), порівняно з 2019 роком, коли вона ранжувалася лише трохи вище середнього по ЄС-27.

З урахуванням вказаних кореляцій між публічними витратами та ВВП на рис. 9 можна зробити висновок, що загальні публічні інвестиції ЄС-27 зменшилися між 2020 та 2021 роками (-0,07), хоча залишалися вищими, ніж у 2019 році (на 0,19). Державами-членами з найвищим рівнем публічних інвестицій (загальнодержавне валове формування основного капіталу) у відношенні до ВВП у 2021 році були Угорщина (яка отримала значне фінансування ЄС, що підтримує економічний розвиток до 2022 року, Естонія та Латвія. В усюму ЄС-27 було зареєстровано зростання публічних інвестицій між 2020 та 2021 роками в Австрії (0,15), Греції (0,47), Італії (0,30), Португалії (0,26), Словенії (0,76) та Іспанії (0,02). Цікаво відзначити, що кілька країн, включаючи Португалію та Словаччину, здійснили великі інвестиції у цифровізацію публічних послуг під час пандемії та після неї, наприклад, у секторі охорони здоров'я та соціальних по-



слуг (попри це, рівень публічних інвестицій Португалії залишається нижчим за середній по ЄС-27). Для більш детальної інформації щодо динаміки публічних інвестицій в ЄС-27 можна переглянути у Додатку 5.

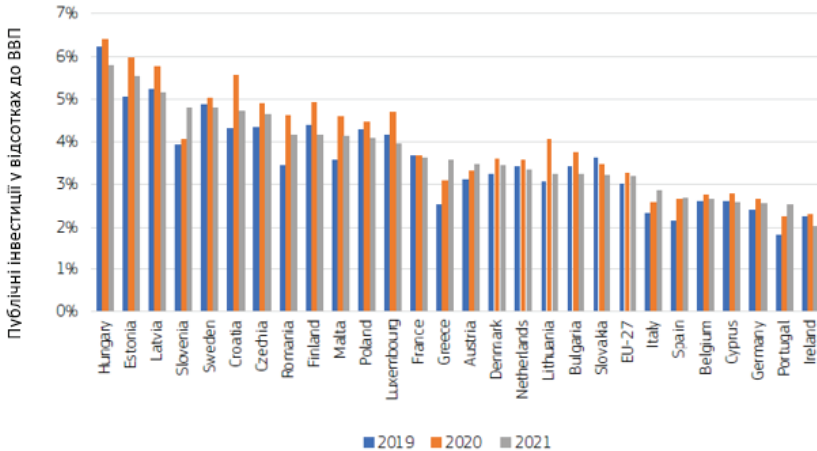


Рис. 9. Співвідношення між публічними інвестиціями та ВВП в країнах-членах ЄС (2019-2021)

Хоча спочатку державний борг зріс через COVID-19, заборгованість як відсоток від ВВП знизилася у більшості держав-членів між 2020 та 2021 роками. Рівень державного боргу порівняно з 2019 роком був вищим у кожній з країн-членів ЄС, крім Ірландії, демонструючи довгостроковий вплив кризи. Загалом, середній борг ЄС-27 збільшився на понад 10 %, зростаючи з 79,1 % до 89,7 %.

На відміну від часів фінансово-економічної кризи 2007-2010 років, більшість урядових заходів на рівні країн ЄС-27 у відповідь на фінансові наслідки кризи COVID-19 не стосувались скорочення частки зайнятих у державному секторі. Навпаки, на рівні ЄС-27 частка зайнятих в державному секторі збільшилася на 0,73 % між 2019 та 2021 роками (з 5,86 % до 6,59 %). Зростання було зафіксовано в 11 країнах-членах (Австрія, Кіпр, Чехія, Естонія, Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Румунія, Іспанія, та Швеція). Це часто відображало потребу збільшення персоналу в галузях охорони здоров'я та освіти; у випадку Швеції це було пов'язано з роз-



ширенням центральних урядових агенцій, таких як Шведська служба в'язниць та пробації, а також Шведське агентство економічного та регіонального розвитку. Тим не менше, скорочення частки публічних службовців відбулося у семи країнах-членах ЄС (Бельгія, Греція, Італія, Латвія, Литва, Польща, та Словаччина). Наприклад, у Бельгії зміни були спричинені невеликим скороченням ключової адміністрації, тоді як у Латвії скорочення відбулось відповідно до Плану реформ 2020, який мав на меті зменшити зайнятість у державному управлінні на 6 %. В інших країнах-членах ЄС частка зайнятих в державному секторі залишилася стабільною. На рис. 10 нижче продемонстровано частку державної зайнятості як відсоток від загальної зайнятості по країні.

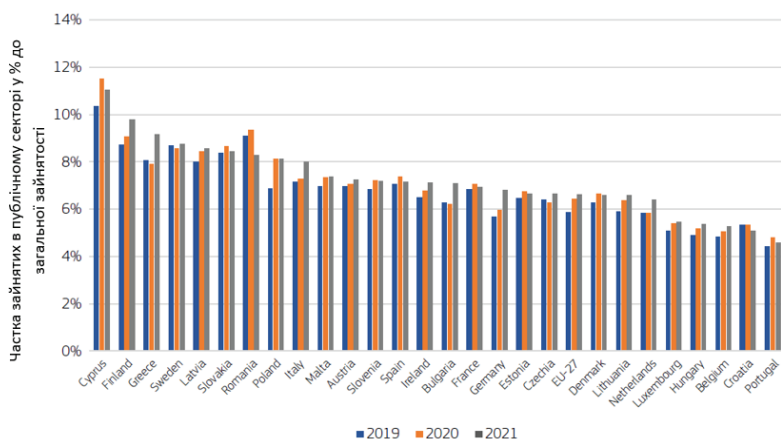


Рис. 10. Часта зайнятих в публічному секторі у % від загальної зайнятості в країнах-членах ЄС (2019-2021)

Перелік контрольних питань до Розділу 6

1. Яку практичну підтримку надає ЄС для здійснення реформ у сфері публічного управління в країнах-членах ЄС
2. Охарактеризуйте пріоритетні сфери реформування в країнах-членах ЄС. Наведіть приклади



3. Як визначити якість уряду використовуючи методологію Світового банку. Охарактеризуйте показники якості уряду в країнах ЄС за допомогою прикладів.

4. Які тренди ефективності державного управління демонстрували країни ЄС за підсумками 2022 року. Поясніть свою думку та наведіть відповідні приклади

5. Поясніть співвідношення між ефективністю уряду і задоволеністю життям в країнах ЄС. Наведіть приклади трендів таких співвідношень

6. Поясніть співвідношення між ефективністю уряду і сприйняттям корупції в країнах ЄС. Наведіть приклади трендів таких співвідношень

7. Охарактеризуйте тенденції довіри громадян своїм національним урядам в країнах ЄС

8. Назвіть пріоритетні сфери реформ в публічному управлінні країн-членів ЄС

9. Які проблеми у впровадженні антикорупційних реформ відзначали Європейська Комісія та Група держав проти корупції (GRECO) за підсумами 2021-2022 років у країнах-членах ЄС

10. Які фактори обумовлюють зростання або зменшення державних витрат у співвідношенні до валового внутрішнього продукту (ВВП). Наведіть приклади відповідних трендів в країнах-членах ЄС

11. Охарактеризуйте загальний тренд змін у частці зайнятих в публічному секторі від загальної кількості зайнятих в країнах-членах ЄС протягом 2019-2021 років. Наведіть приклади

Література до Розділу 6

Котковський В. Р. Європейський адміністративний простір: нові принципи публічного врядування. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3 (50). С. 200–205.

Красій М. О. Політика в сфері боротьби з корупцією: досвід Європейського Союзу. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 7. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-7-01-02>

Омельяненко В., Мельник Т. Інноваційний фактор реалізації національних антикорупційних стратегій. *Економіка та суспільство*. 2023. № 53. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-53-28>



- Ткаченко І. В., Вакуленко В. М., Ткаченко В. О. Конкурентоспроможність держави в умовах глобалізації: роль міжнародної співпраці та парадигми публічного управління. *Публічне адміністрування та національна безпека: електр. наук. вид.* 2024. № 2. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-2-9674>
- Фадєєв М. Особливості європейського управління у контексті багаторівневого врядування. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління.* 2023. № 2(68). С. 140–144.
- Additional information on the Technical Support Instrument (TSI). URL: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en (accessed 14.03.2023).
- Additional information on the World Bank Worldwide Governance Indicators. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview, Publications Office of the European Union. 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706>
- European Commission, Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future. Publications Office for the European Union. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/supporting_public_administrations_in_eu_ms_to_deliver_reforms_0.pdf (accessed 14.03.2023)
- Likarchuk Nataliia Marketing & Benchmarking державних послуг. Україна і світ: теоретичні та практичні аспекти діяльності у сфері міжнародних відносин. 2021. № 3. С. 56–61.





СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЄС

Державні службовці є найбільшим активом кожної державної адміністрації оскільки вони виконують низку важливих функцій в системі державного управління, а саме: надають поради політикам, пропонують документи державної політики політику, розробляють стратегії та плани, складають закони та регуляторні акти, взаємодіють з громадянами, обробляють запити та звернення, надають необхідні послуги як назовні публічної адміністрації, так і внутрішньо в системі врядування, піклуються про державні фонди та інституції самі, та ведуть вперед цифрову трансформацію, серед іншого. Необхідною умовою для ефективного державного управління і публічної адміністрації є наявність компетентних, високомотивованих, креативних, високопродуктивних, етичних та добре керованих державних службовців.

У 2021-22 роках пом'якшення обмежень, пов'язаних з пандемією COVID-19, дозволило урядам ЄС-27 змінити свою увагу з кризи системи охорони здоров'я та повернутися до інших пріоритетів, включаючи модернізацію їхніх систем державної служби та стратегій управління людськими ресурсами (HRM). Проте, COVID-19 продовжував впливати на реформи та стратегії, зокрема збільшуючи гнучкість поведінки на робочому місці та дуже швидке зростання віддаленої (дистанційної) роботи та її нормалізацію у довготривалій перспективі. Більше того, цифровий перехід був значно прискорений через пандемію. Такий перехід супроводжувався швидким запуском багатьох сервісів, що перемістилися в онлайн та розробкою єдиних цифрових платформ, внаслідок чого з'явилися нові типи робочих місць та потреба у цифрових навичках. При цьому, багато країн почали використовувати онлайн тести для вступу на державну службу.

Крім того, приблизно половина країн схвалила стратегії або законодавство для кращого запобігання корупції як на державній службі, так і серед політичних призначенців, але впровадження таких нововведень часто було фрагментарним.



Вікові характеристики публічної адміністрації

Хоча загальна кількість зайнятих у державному секторі зростає у більшості держав-членів ЄС, більшість країн стикаються зі старінням робочої сили, що може становити виклик для публічної адміністрації.

У середньому по ЄС-27 частка державних службовців віком понад 55 років збільшилася за період 2017-21 років (рис. 10) з 22,6 % до 24,1 %, демонструючи зростання на 1,47 %. Значне зростання віку державних службовців може створювати ризики для безперервності державної служби, оскільки старша вікова категорія наближається до виходу на пенсію, що призводить до втрати величезного досвіду всередині державного управління. Це покладає на публічну адміністрацію обов'язок розробляти інноваційні способи збору, узагальнення та передачі знань новим поколінням державних службовців для збереження інституційної пам'яті, зокрема, шляхом створення мережі знань та міжгенераційного наставництва.



Рис. 11. Тренди зайнятості в урядових структурах осіб у віці до 39 та між 55 і 74 роками



Як показано на рис. 11, існують значні відмінності у частках старіння службовців між державами-членами, де Італія має найвищу таку частку (34,1 %), за нею йдуть Іспанія (31,0 %) та Фінляндія (26,0 %) у порівнянні з нижчим співвідношенням у Румунії (12,0 %), Люксембурзі (12,1 %) та Польщі (15,0 %).

На іншому молодшому віковому спектрі середня частка державних службовців віком до 39 років у ЄС-27 у 2021 році становила 33,3 %, що є невеликим зниженням на 0,4 % з 2017 року, коли частка персоналу віком до 39 років була 33,7 %. Наймолодша державна служба в Мальті, де частка персоналу віком до 39 років становила 56,1 %, за нею слідує Люксембург з 48,8 % та Естонія з 42,7 %. Найнижча частка персоналу віком до 39 років була в Італії (18,2 %), за нею йдуть Іспанія (21,2 %) та Португалія (24,8 %). З граничним віком виходу на пенсію 67 (Італія), 65 (Іспанія) та 65 (Португалія) років відповідно ці країни незабаром зіткнуться зі висхідним дефіцитом персоналу в публічній адміністрації та наданні державних послуг без потужних кампаній набору на роботу в молодших вікових групах або інших структурних змін в державній службі.

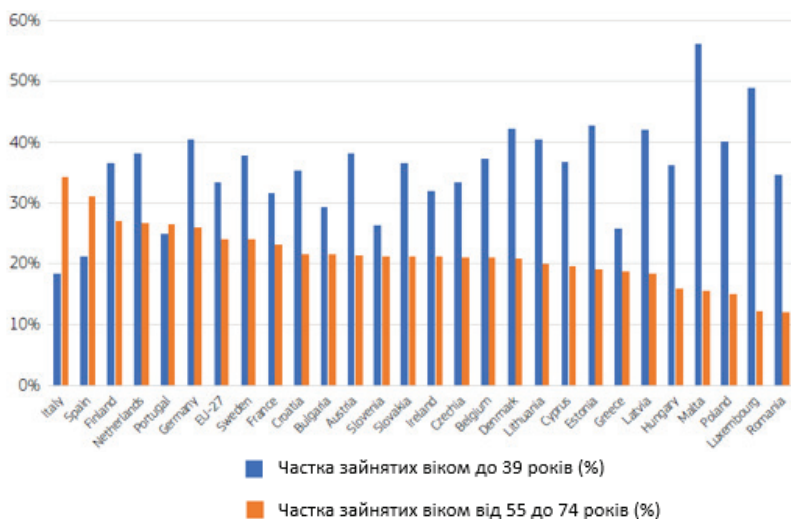


Рис. 12. Частка зайнятих в урядових структурах віком до 39 років та між 55 і 74 роками у 2021 році



Відбір та просування на державній службі на основі заслуг

Старіння робочої сили збільшує тиск на конкуренцію державної служби з приватним сектором за набір та утримання персоналу, щоб зменшити ризик – і часто реальність – дефіциту кадрів. Наприклад, у Франції високий рівень відставок у державній службі змусив уряд збільшити використання контрактних агентів. Дійсно, більшість держав-членів стикаються з викликами щодо привабливості державної служби, що проявляється у низькому інтересі до конкурсів. Лише 14 % європейців вважають державне управління привабливим. З усім тим, цей відсоток значно зростає в Німеччині (26 %) та на Кіпрі (24 %), тоді як у Португалії (3 %) та Греції (5 %) він дуже низький. Кілька країн вжили заходів для оновлення пошуку, оцінки та просування персоналу на державній службі.

Країна ЄС	Ініціатива
Хорватія	Цифровізація тестів із заздалегідь визначеними результатами для об'єктивності та неупередженості.
Кіпр	Ухвалення законодавчих пропозицій у 2022 році для введення нової системи оцінки державних службовців, а також нових процедур і критеріїв для оцінки та вибору кандидатів на просування по службі з метою усунення упередженості на користь стажу перед кваліфікацією та надання переваги продуктивності державного службовця при ухваленні рішення про його просуванні по службі.
Греція	Впровадження загальнонаціонального письмового іспиту на основі рівня посади державної служби
Італія	Спрощення набору у 2021 році за допомогою розробки національного порталу для працевлаштування на державній службі та спрощеного процесу набору з одним письмовим іспитом та усним іспитом.
Люксембург	Вирішення завдання з відбору більш ефективним та прозорим.
Нідерланди	Розширення дефініції «заслуги» з метою зробити його більш інклюзивним та охопити всі прошарки суспільства, стимулювання різноманітності та інклюзивності на всіх рівнях уряду та званнях державних службовців, одночасно з підвищенням вимог щодо освіти та відмовою від дрібних функцій нижчого рівня, а також цифровізації окремих послуг, що надаються державними службовцями.



Управління продуктивністю

Як зазначено вище, оцінка та винагорода за результатами роботи вважається невіддільною частиною стимулювання державних службовців, що сприяє створенню публічної цінності та досягненню цілей інституції. Протягом 2021-22 років деякі держави-члени ЄС впроваджували різноманітні ініціативи для підвищення якості та продуктивності їхньої державної служби. Деякі приклади включені в таблицю нижче:

Країна ЄС	Ініціатива
Естонія	Акцент робиться на трьох напрямках: держава як привабливий роботодавець, високоефективні менеджери, а також віддані справі і кваліфіковані співробітники.
Греція	Уряд/парламент прийняв законодавство в 2022 році, яке встановлює нові критерії для оцінки продуктивності керівників підрозділів та для запровадження пов'язаних з цим бонусів.
Ірландія	У відповідь на зростання дистанційної роботи серед державних службовців економічна та оціночна служба уряду Ірландії провела оцінку, яка виявила позитивний вплив практики на продуктивність, довкілля, регіональний розвиток, приватні фінанси та участь у ринку праці, зокрема, для людей з інвалідністю та тих, хто виконує обов'язки з догляду за людьми похилого віку або хворими.

Проте, залишаються виклики щодо послідовного та згуртованого управління продуктивністю персоналу державної служби. Деякі ініціативи, вжиті в цій сфері, можуть бути важкими для впровадження (наприклад, децентралізація діяльності з управління людськими ресурсами до різних органів, наприклад, Чехія), тоді як інші можуть мати малий або обмежений вплив (наприклад: огляд продуктивності, введений у Греції).

Вищий корпус державної служби

Вищий корпус державної служби визначається ОЕСР як місток між політиками та державними службовцями, відповідальний



за впровадження правових інструментів, політичних стратегій, а також за згуртованість, ефективність та адекватність діяльності уряду. Враховуючи цю ключову роль вищого корпусу державної служби, більшість держав-членів ЄС мають окремі правила управління людськими ресурсами, які застосовуються до вищого керівництва на державній службі, навіть якщо "вища державна служба" формально не визнана як кадрова категорія. Декілька держав-членів реформують свій вищий корпус державної служби для покращення її продуктивності.

Країна ЄС	Ініціатива
Франція	Публічна адміністрація у Франції проводить глибоку реформу для диверсифікації профілів вищих державних службовців, гармонізації початкового навчання, розвитку безперервної освіти для збільшення культури публічної дії та розвитку кар'єрних шляхів шляхом адаптації процедур відбору та заохочення мобільності між державною службою та приватним сектором.
Фінляндія	Проект «Лідерство для загального блага» був ініційований як частина більш широкої програми розвитку майбутнього фінського державного управління. Проект запропонував продовжити термін призначення більшості керівних державних службовців, розробити спеціалізовану комісію з оцінки для відбору старшого керівництва та вдосконалити процедуру контракту для управлінців.
Ірландія	Створення Незалежної комісії для призначень керівних кадрів (Independent Review Panel for senior appointment) для оцінки та розробки рекомендацій з метою удосконалення діючого процесу визначення заробітної плати та відбору для вищого корпусу державних службовців.
Словенія	Були прийняті нові професійні стандарти на основі компетентностей для вищих посад державної служби.



Практика використання опитувань на державній службі

Опитування персоналу дозволяють державним органам вимірювати та здійснювати моніторинг сприйняття співробітниками своєї роботи, залученості до загального результату, добробуту та робочого середовища (включаючи управління та лідерство), і водночас надають співробітникам можливість висловлювати свої думки та надавати зворотний зв'язок, що саме по собі слугує мотивацією.

За інформацією EURACK 2022 протягом останніх років регулярні опитування персоналу центральних органів виконавчої влади були реалізовані в 11 державах-членах ЄС. Декілька опитувань включали аспекти, пов'язані з пандемією COVID-19, таких як вплив на режими роботи та психічне здоров'я.

Серед тих держав-членів ЄС, де результати відповідей були оприлюднені, найвищий рівень відповідей був в Естонії (100 %). Відповіді державних службовців стосувались обов'язкового щорічного «опитування заробітної плати центральних урядових агенцій», яке має на меті надання інформації про винагороду державних службовців і вимагає участі по одному представнику від кожної організації державної служби (крім місцевих адміністрацій). Найнижчий рівень відповідей на опитування державних службовців був зафіксований в Португалії (37 %). Загалом, в країнах ЄС, де проводилися опитування персоналу, показники відповідей були відносно високими, що дозволяло провести ґрунтовний аналіз ключових питань.

Країна ЄС	% відповідей на опитування державних службовців
Естонія	100
Мальта	72,5
Фінляндія	73
Бельгія	65
Ірландія	65
Нідерланди	41,7
Швеція	40
Португалія	37



Перелік контрольних питань до Розділу 7

1. У чому проявляється вадливість та які функції виконує державна служба в країнах-членах ЄС
2. Чим обумовлений цифровий перехід у країнах-членах ЄС та які нові типи робочих місць і навичок він вимагає.
3. Охарактеризуйте загальні тренди вікових характеристик державних службовців в країнах ЄС протягом 2017-2021 років. Наведіть приклади
4. Які ризики створює збільшення частки державних службовців віком понад 55 років в країнах ЄС за інформацією Європейської Комісії. Як пропонується запобігати таким ризикам
5. Які наслідки спричиняє старіння робочої сили для державної служби в країнах ЄС. Наведіть приклади механізмів, які застосовуються у Франції для вирішення проблеми старіння державної служби
6. Охарактеризуйте підходи до підвищення якості та продуктивності державної служби, які впроваджували держави-члени ЄС у 2021-2022 роках. Наведіть приклади
7. Охарактеризуйте підходи до підвищення продуктивності вищого корпусу державної служби, які впроваджували держави-члени ЄС у 2021-2022 роках. Наведіть приклади
8. Поясніть у чому полягає мета та зміст практики використання опитувань державних службовців. Наведіть приклади

Література до Розділу 7

- Білоус А. О. Проблеми та перспективи реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу. *Таврійський науковий вісник. Серія. Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 3. С. 23-29.
- Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне панування та механізми розвитку. *Держава та регіони. Серія. Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 2 (76). С. 30–35.
- ЄС розпочинає найбільший проект підтримки цифрової трансформації України із загальним бюджетом 17,4 млн євро. Представ-



ництво Європейського Союзу в Україні. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/ес-розпочинає-найбільший-проект-підтримкицифрової-трансформації-україни-із-загальним-бюджетом-174_uk?s= (дата звернення: 25.04.2024).

Індекс цифрової трансформації регіонів України підсумки 2023 року. Міністерство цифрової трансформації України: офіційний сайт. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/reports/Індекс-цифрової-трансформації-регіонів-України-2023.pdf> (дата звернення: 27.04.2024).

Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4748

Ларін С. В. Публічне управління захистом національних цінностей в зарубіжних країнах в умовах повномасштабної російсько-української війни. *Публічне управління та регіональний розвиток: наук. журн.* 2022. № 17. С. 957–984.

Миколок А. В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2022. Вип. 29. С. 45–48.

Мінцифра, Мінекономіки й Офіс з розвитку підприємництва та експорту домовилися з міжнародними партнерами про програми підтримки бізнесу у 2024 році. Міністерство цифрової трансформації України: офіційний сайт. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/mintsifra-minekonomiki-y-ofis-z-rozvitku-pidpriemnitstva-ta-eksportu-domovilisya-zmizhnarodnimi-partnerami-pro-programi-pidtrimki-biznesu-u-2024-rotsi> (дата звернення: 26.05.2024).

Подольчак Н. Ю., Цигилик Н. В. Порівняння фундаментальних засад діяльності державних служб Німеччини, Великобританії та України. *Вчені записки Університету «КРОК».* 2021. № 3 (63).

Скорик О. О., Рябоконт Н. П. Цифрова трансформація моделі публічного управління: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1704> (дата звернення: 30.04.2024).

Формування європейської моделі публічної служби в Україні. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/8ee0866b97570fde9cae badf65a7f66f.pdf>

Цифрова трансформація економіки України в умовах війни. Січень 2024 року. Національний інститут стратегічних досліджень: офіційний сайт. URL: <https://www.niss.gov.ua/news/>



komentari-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-v-umovakh-viynu-sichen-2024 (дата звернення: 26.04.2024).

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <https://www.center.gov.ua/pro-tsentr>

Як міністерство цифрової трансформації України готується до євроінтеграції. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/information/publications/274> (дата звернення: 25.05.2024)

European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview, Publications Office of the European Union. 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706>

Eurostat, Безробіття за статтю та віком – річні дані (UNE_RT_A). URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en>

Irish Government Economic and Evaluation Service, An evaluation of the impacts of remote working, Irish Government Economic and Evaluation Service, 2022. URL: <https://www.gov.ie/en/publication/96175-an-evaluation-of-the-impacts-of-remote-working>

OECD, 'Senior civil service', in Government at a Glance 2009, OECD Publishing, Paris, 2019. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264061651-20-en.pdf?expires=1678782182&id=id&accname=guest&checksum=DCE26FB27769BF109769808AF5E62346>

Tkachenko I. Ukraine's Approach on Public Administration Reform: Recent Developments And Key Challenges. Proceedings of the 1st International Symposium, September 20, 2019 [Abstracts]. Vilnius Gediminas Technical University. Vilnius: Vilnius, 2019. P. 67–70. Gediminas Technical University, 2019. 396 p.

Zooming in On French Public Service. 14.02.2022. Інститут Монтеня: URL: <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/zooming-french-public-service>





ПРОЗОРИСТЬ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ В ЄС

Громадяни повинні мати можливість отримати інформацію з першоджерела про діяльність своїх урядів на усіх рівнях, що означає мати змогу притягати їх до відповідальності за їхні дії або бездіяльність – за запитом з мінімальними незручностями, – або автоматично за допомогою механізмів відкритого уряду та відкритих даних. В епоху цифрового урядування та онлайн взаємодії механізми забезпечення прозорості мають ставати все більш доступними. Здатність «пролити світло» на державні адміністрації є життєво необхідною для запобігання та виявлення будь-яких конфліктів інтересів або потенційної корупції. Разом з контролем з боку органів державного нагляду, таких як інститут Омбудсмена та органи фінансового контролю (Supreme Audit Institutions), які є юридично, фінансово та організаційно незалежними від уряду, система стримувань і противаг повинна сприяти впевненості громадян щодо доброчесності публічних інституцій та державних службовців.

Зрілість відкритих даних демонструє позитивну тенденцію в останні роки з середнім показником по ЄС-27, який зріс з 64 % у 2018 році до 81.2 % за підсумками 2021 року. З іншого боку, показники е-урядування (eGovernment benchmark) Європейської Комісії вказують на негативну тенденцію для прозорості уряду, де середній показник по ЄС-27 знизився з 69.46 % у 2018 році до 59.87 % за підсумками 2021 року.

Доступ до інформації, відкриті дані, відкритий уряд

Відкритість починається зі здатності уряду забезпечити доступ до інформації, яка повинна бути доступною безкоштовно або за розумну ціну, щоб задовольнити запити зацікавлених громадян. За підсумками 2021 року урядова інформація була доступна без оплати



в більшості держав-членів ЄС, за винятком Німеччини, Угорщини та Мальти, де, залежно від типу інформації, можуть застосовуватися платежі за отримання інформації.

Звіт про зрілість відкритих даних Європейської Комісії за 2021 рік підкреслив позитивний соціальний вплив відкритих даних на підвищення обізнаності з питань здоров'я та добробуту в контексті пандемії COVID-19. Такий вплив було досягнуто шляхом Систематичного збору та надання інформації громадськості щодо відповіді на пандемію (національні рівні вакцинації, потужності виробництва вакцин, наявність захисного обладнання, потужність реанімаційних відділень тощо).

За підсумками 2021 року Франція, Ірландія та Польща мали найвищі показники зрілості відкритих даних, – індикатора, який вимірює зобов'язання уряду щодо оприлюднення відкритих даних на основі наявності політик відкритих даних, порталів відкритих даних, впливу відкритих даних на політичні, соціальні, екологічні та економічні аспекти та якість відкритих даних, а також доступність наборів таких даних. Протягом періоду 2018-21 років зрілість відкритих даних покращилася у всіх державах-членах ЄС, крім Бельгії, Люксембургу та Словаччини (див. рис. 13 нижче). Це загальне поліпшення може вказувати на те, що більше даних стало відкритими, більше урядових порталів стали доступними, або що якість даних зросла.

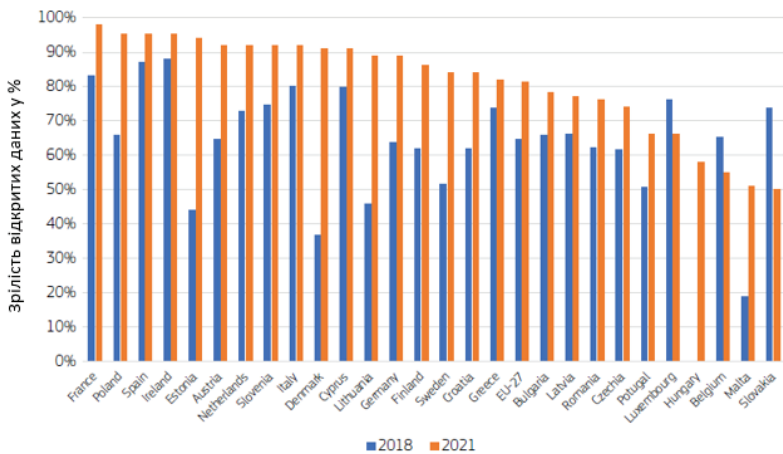


Рис. 13. Зрілість відкритих даних в країнах ЄС у 2018 та 2021 роках



Декілька держав-членів, включаючи Хорватію, Чехію, Ірландію, Словенію та Швецію, адаптували своє національне законодавство у відповідь на Директиву ЄС 2019/2024 про відкриті дані та повторне використання інформації публічного сектору, яка має на меті використати повний потенціал повторного використання відкритих даних. Окремі заходи країн-членів ЄС для покращення відкритості представлені у таблиці нижче.

Таблиця нижче окреслює основні ініціативи, запущені державами-членами для покращення доступу до інформації.

Країна ЄС	Ініціатива
1	2
Фінляндія	Створення робочої групи для підготовки та оновлення Закону про відкритість діяльності уряду (621/1999) до липня 2023 року, щоб зробити законодавство більш зрозумілим і функціональним.
Литва	Створення Центру компетенцій з відкритих даних та цифрової трансформації, який надає допомогу уряду у впровадженні політики відкритості даних та їх використання, формуванні практик управління даними та допомозі інституціям перейти до управління на основі даних.
Нідерланди	Прийняття Закону про відкритий уряд, який має на меті покращення прозорості та відкритості державного управління та забезпечення доступності всіх відповідних документів. Інформація публічного сектору стане більш сумісною та легшою для пошуку та доступу в цифровому форматі для громадян, ЗМІ та інших зацікавлених сторін. З ухваленням закону усі адміністративні органи будуть підключені до цифрової інфраструктури, яка контролюється Міністерством внутрішніх справ. У наступні роки до цієї інфраструктури буде підключено додатково 1000 державних організацій. Інформація, як визначено законом, стане доступною в цифровому вигляді в формі, доступній для громадськості. Новий акт набирає чинності 1 травня 2022 року.



1	2
Португалія	Запуск порталу «Більше прозорості» з детальною інформацією про використання європейських фондів (наприклад, виконання фінансових планів, акціонери, кінцеві бенефіціарні власники та контракти), а також інформація про надзвичайні заходи під час пандемії COVID-19 та про місцеву політику, яка, як очікується, в майбутньому буде оновлена даними про впровадження Європейського сільськогосподарського фонду для розвитку сільських територій та даними про державні закупівлі.
Іспанія	Створення комісії для зміни Закону про прозорість 2013 року

Організації громадянського суспільства можуть відігравати впливову роль у «збереженні чесності державних адміністрацій». У цьому контексті Партнерство «Відкритий уряд» (OGP) було засноване у 2011 році для об'єднання урядів та громадянського суспільства з метою сприяння прозорому, інклюзивному та відповідальному управлінню з дотриманням принципу участі на основі спільного створення дворічних планів дій. З поміж ЄС-27, 19 держав-членів беруть участь в OGP. Нові плани дій були затверджені в Хорватії, Латвії та Румунії.

Держави-члени ЄС також досягли прогресу у впровадженні Директиви ЄС щодо захисту осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (так звана «Директива про викривачів») у національне законодавство. Захист викривачів сприяє формуванню культури добросовісності та відповідальності, а також є важливим механізмом для запобігання, виявлення та розслідування неправомірних дій. Прогрес у цьому напрямку включав прийняття Закону про захищені повідомлення в Ірландії (зміни до законодавства), закону про викривачів у Латвії (ухвалений у лютому 2022 року) та закону, що встановлює загальний режим захисту викривачів у Португалії.

Прозорість уряду

Щороку Європейська Комісія оцінює "прозорість уряду" у своїх показниках е-врядування (eGovernment benchmark) як рівень,



відповідно до якого державне управління надає чітку, відкриту комунікацію про те, як надаються публічні послуги, обов'язки та продуктивність державних організацій, та як обробляються особисті дані. Державами-членами ЄС, які посіли найвищі місця за підсумками 2021 році за шкалою від 0 до 100, були Мальта (97.1), Люксембург (90.0) та Естонія (83.5). Наприклад, в Естонії вебсайти уряду мають спільний візуальний стиль, що робить їх відносно легкими для навігації та пошуку інформації. Якість інформації, доступної на цих вебсайтах, також загалом висока. Держави-члени, які посіли найнижчі місця, були Кіпр (31.05), Словаччина (55) (31.05) та Польща (40.25).

За підсумками 2023 року, лідерами серед ЄС-27 щодо зрілості даних залишаються Мальта (96 балів) та Естонія (92). Інші лідери Люксембург (89), Ісландія (88), Фінляндія (86), Нідерланди (85), Литва (85), Данія (85), Латвія (82), Туреччина (81) та Норвегія (80). Загальний середній показник EU27+ становить 70. Порівняно з 2022 роком, деякі країни ЄС продемонстрували напрочуд активне зростання. Так, Туреччина зросла в рейтингу на 10 балів, в той час, як Греція (+8), Сербія (+8) та Польща (+7) також значно покращили свої показники. Загальна оцінка зрілості е-урядування є середнім значенням за компонентами, що включають: орієнтованість на користувача; прозорість; ключові механізми сприяння; транскордонні послуги. Цей комплексний бал варіюється від 0 до 100 балів.

На жаль, попри прогрес, досягнутий у зрілості відкритих даних, цей показник прозорості уряду демонструє тренд до падіння в останні роки. В середньому для ЄС-27 він знизився з 66.5 у 2020 році до 59.9 у 2021 році, при цьому послаблення прозорості було зареєстровано у 21 державі-члені ЄС, найбільше зниження спостерігалось в Угорщині (-18.4).

Інституції з нагляду

Офіси Омбудсмена створюються за нормами конституцій або окремими законами як незалежні та неупереджені органи, що розглядають та звітують про скарги проти публічних органів влади. Реагуючи на скарги, Омбудсмени активно працюють над підвищенням якості державного управління та публічних послуг, спонукаючи до дотримання принципів належного врядування (good governance) та поваги до прав і свобод людини.



Ключовим аспектом ролі Омбудсменів в країнах ЄС є те, що їх рекомендації не мають юридичної сили, що, на перший погляд, може бути перевагою, оскільки це дозволяє здійснювати діяльність більш гнучко, використовувати менше ресурсів та швидше, ніж в рамках судового провадження. У 21 країні ЄС інституція Омбудсмена має можливість перевіряти дотримання попередніх рекомендацій. Проте, такий контроль на практиці виявляється досить обмеженим.

На жаль, лише 12 держав-членів ЄС публікують дані про виконання рекомендацій Омбудсмена вказуючи при цьому, чи вони виконані повністю, частково або не виконані взагалі. Як показано на рис. 14, серед держав-членів, де ця інформація доступна, Мальта, Греція та Латвія мають найвищі показники виконання таких рекомендацій. Публічне оприлюднення рекомендацій могло б збільшити довіру громадян до такого нагляду, а отже, і до публічних органів влади.

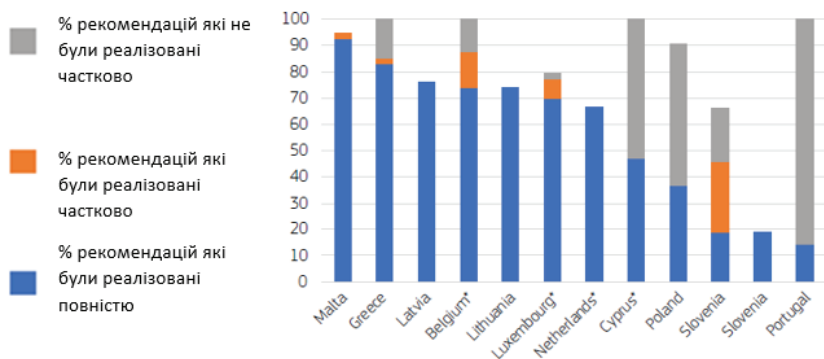


Рис. 14. Імплементация рекомендацій Омбудсмена в окремих країнах ЄС

Аналіз експертами рівня впровадження рекомендацій, зростання можна відмітити у Греції, Литві, Польщі та Словенії. Навпаки, дані для Португалії показують різке зниження повного впровадження рекомендацій Омбудсмена.

З огляду на свою незалежність і наявність повноважень щодо проведення фінансового аудиту, а також в окремих країнах ЄС повноважень щодо аудиту відповідності та ефективності, органи фінансо-

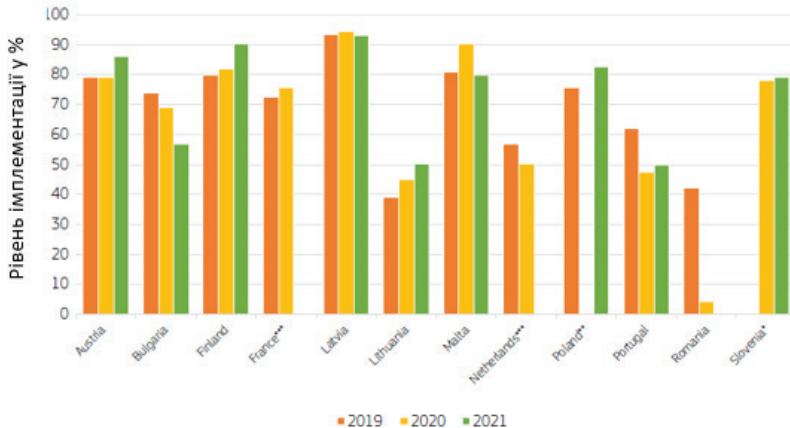


вого контролю (Supreme Audit Institutions) відіграють важливу роль у перевірці належного, ефективного та результативного управління і використання державних коштів (доходів і видатків) відповідно до законів, нормативно-правових актів і стандартів бухгалтерського обліку. У 21 державі-члені ЄС органи фінансового контролю перевіряють виконання своїх рекомендацій. Однак, як і у випадку з офісами омбудсмена, дані по кожній країні також є обмеженими та публікуються лише в 12 державах-членах: Австрія, Болгарія, Фінляндія, Франція, Ірландія, Латвія, Мальта, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Словенія та Франція. Більш детальна інформація міститься в таблиці 16 нижче:

Країна ЄС	Наявність даних про виконання рекомендацій Омбудсмена	Наявність даних про виконання рекомендацій органу фінансового контролю
Австрія		Так
Бельгія		Так
Болгарія		Так
Кіпр	Так	
Чехія	Так	
Фінляндія		Так
Франція		Так
Греція	Так	
Ірландія		Так
Італія	Так	
Латвія	Так	Так
Люксембург	Так	
Мальта	Так	Так
Нідерланди	Так	Так
Польща	Так	Так
Португалія	Так	Так
Румунія		Так
Словенія	так	Так
Іспанія	так	



У 2021 році Латвія, Фінляндія та Австрія мали найвищий рівень виконання рекомендацій органів фінансового контролю (Графік 25). Дивлячись на дуже низький показник Румунії (4 %) у 2020 році, слід враховувати, що ступінь виконання рекомендацій, ймовірно, зростатиме з часом зі впливом часу, необхідного для їх імплементації.



* дані за 2019 рік відсутні
 ** дані за 2020 рік відсутні
 *** дані за 2021 рік відсутні

Джерело: Дослідження, проведене в рамках EUPACK 2022

Рис. 15. Імплементація рекомендацій органів фінансового контролю (Supreme Audit Institution) в окремих країнах ЄС

Перелік контрольних питань до Розділу 8

1. Охарактеризуйте терміни «підзвітність» і «прозорість» в контексті публічного управління країн-членів ЄС.
2. У чому полягає мета підвищення підзвітності і прозорості публічного управління в контексті країн-членів ЄС
3. Які інструменти підзвітності застосовуються в країнах ЄС. Наведіть приклади
4. Охарактеризуйте такий показник публічного управління як «зрілість даних». Про що він може свідчити. Наведіть приклади зрілості даних в країнах ЄС



5. У чому полягає мета повторного використання інформації публічного сектору.

6. Наведіть приклади ініціатив країн-членів ЄС, спрямованих на покращення доступу до інформації

7. Охарактеризуйте ініціативу ЄС Партнерство «Відкритий уряд» (OGP).

8. Охарактеризуйте практику впровадження Директиви ЄС щодо захисту осіб як засобу підвищення підзвітності урядів країн-членів ЄС

9. Які складові включає загальна оцінка зрілості е-урядування в ЄС

10. Поясніть, у чому, на Вашу думку, полягають причини падіння показнику відкритості уряду в країнах членах ЄС у 2020-2021 роках

11. Назвіть основні функції інституцій Омбудсмена в країнах ЄС. Поясніть причини обмеженості контролю Омбудсмена за діяльністю уряду.

12. Поясніть механізм здійснення органами фінансового контролю нагляду за діяльністю уряду в країнах ЄС. Наведіть приклади трендів у виконання рекомендацій органів фінансового контролю в країнах ЄС. Поясніть свою відповідь

Література до Розділу 8

Васильєва Н., Приліпко С., Васильєва О., Шевченко Н. Пріоритетні напрями повоєнного екологічного відновлення як складової сталого розвитку українських територій. *Науковий вісник: Державне управління*. 2024. № 1 (15). С. 133–145.

Інформація щодо членів Партнерства ЄС «Відкритий уряд» (OGP) та статусу виконання планів по країнах доступні за посиланням: URL: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/>

Климосьюк А. Механізм реалізації санкційної політики Європейського Союзу. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 11(4). С. 42–46.

Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1024>



- Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>
- European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview, Publications Office of the European Union, 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706>
- European Commission, Open Data Maturity Report, 2021. URL: https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021_0.pdf
- eGovernment Benchmark готується для аналізу статну е-врядування в ЄС-27, а також включає інформацію про такі країни як Ісландія, Норвегія, Швейцарія, Албанія, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія та Туреччина. Остання версія звіту за 2023 рік. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023>
- European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, EGovernment benchmark 2023 – Connecting digital governments – Insight report, Publications Office of the European Union, 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/474056>
- Likarchuk Natalia Planning as a system-forming function of strategic management (Планування як системоутворююча функція стратегічного управління) Development vectors in public management and administration: Collective monograph. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», Wloclawek, Poland, 2021. С. 190–208.
- Tkachenko I., Tkachenko V. Cooperation with international organizations as a factor in increasing the state's competitiveness and modernization of public administration in the field of regional development (the example of Turkey). Actual problems of innovative economy and law. 2024. Vol. 24 № 1. DOI: <https://doi.org/10.36887/2524-0455-2024-1-5> (Index Copernicus)





НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ЦИФРОВІЗАЦІЯ

Уряди країн ЄС на національному та місцевому рівнях є основними постачальниками публічних послуг. Такі послуги включають, як правило, досить широкий спектр – від надання медичних послуг, освіти, – до підтримання порядку, соціального забезпечення тощо. Також до публічних послуг відносять випадки, коли громадяни, бізнес та інші недержавні організації взаємодіють з державними адміністраціями з метою отримання інформації, подання заявок, реєстрації, ліцензування, здійснення бюджетних платежів та інших дій із реалізації власних прав, встановлених законом можливостей та обов'язків. Уряди розробляють та надають публічні послуги, як правило, з метою досягнення встановлених цілей державної політики, або задля реалізації політичних амбіцій, вони збирають доходи та витрачають державні кошти, забезпечують реалізацію законів та підзаконних нормативно-правових актів. Враховуючи ключове значення публічних послуг для здійснення взаємодії держави з населенням, такі послуги стають центральним елементом в процесі здійснення цифрової трансформації державного управління.

Опитування Євробарометр 2020-2022 років вказують на зниження задоволення громадян наданням публічних послуг з 54 % у 2020 році до 53 % у 2021 та 52 % у 2022 році. Спеціальне опитування Євробарометра виявило, що у 48 % респондентів на рівні ЄС державне управління сприймається як «складне та обтяжливе». Така думка є більш домінантною у Франції (60 %), Болгарії (58 %) та Німеччині (56 %). Опитування показує, що 47 % респондентів країн-членів ЄС вважають, що державне управління надає послуги надто повільно. При цьому найвищий рівень стурбованості спостерігається на Кіпрі (67 %), в Угорщині (59 %), Словаччині (57 %), в Італії та Португалії (56 %). З іншого боку, інші показники, такі як орієнтованість на користувача цифрових послуг уряду; частка користувачів електро-



ного уряду, які взаємодіють з державними органами та отримують інформацію від державних органів, – зросли за останні роки.

Надання публічних послуг

Протягом багатьох років за допомогою Євробарометру Європейської Комісії проводяться опитування у кожній країні ЄС стосовно оцінки громадянами цих країн стану та якості надання публічних послуг. У 2021 році Нідерланди, Люксембург та Фінляндія отримали найвищі оцінки за напрямком «задоволеність громадян» (оцінено як "добре" або "дуже добре"), тоді як Греція, Болгарія та Португалія зайняли найнижчі місця в цьому компоненті. Задоволеність наданням публічних послуг знизилася у 14-ти державах-членах між 2019 та 2020 роками, та в 15-ти між 2020 та 2021 роками (ті самі країни, до яких додалася Литва). Ця тенденція, ймовірно, пов'язана з негативним впливом пандемії COVID-19 на надання послуг через ускладнення персонального доступу громадян до послуг, а також у зв'язку з надто високим тиском на систему охорони здоров'я.

Окрім проблем, викликаних пандемією COVID-19, структурні виклики для надання публічних послуг в ЄС-27 включали:

- відсутність координації та інтеграції публічних послуг різними інституціями на одній території (наприклад, Хорватія та Румунія);
- відсутність сумісності публічних інформаційних систем, що ускладнює для громадян навігацію між різними надавачами публічних послуг (наприклад, Австрія, Хорватія, Румунія та Іспанія);
- розбіжності в можливостях органів влади на місцевому рівні надавати послуги, що призводить до значних відмінностей у кількості та якості пропонованих послуг (наприклад, Хорватія та Італія).

Якість цифрових послуг

Орієнтованість на користувача урядових цифрових послуг, яка вимірюється за шкалою від 0 до 100 в Індексі цифрової економіки та суспільства (DESI) Європейської Комісії, зросла в останні роки серед країн ЄС-27, з середнім зростанням з 85.76 (2017) до 91.01 (2021), як показано на Малюнку 14. Насправді зростання було зареєстроване у всіх державах-членах ЄС, за винятком Австрії, Кіпру,



Нідерландів та Португалії. Варто зазначити, що Нідерланди та Польща вже мали високі оцінки. Найбільше зростання було зафіксовано в Хорватії з 67.12 (2017) до 89.93 (2021).

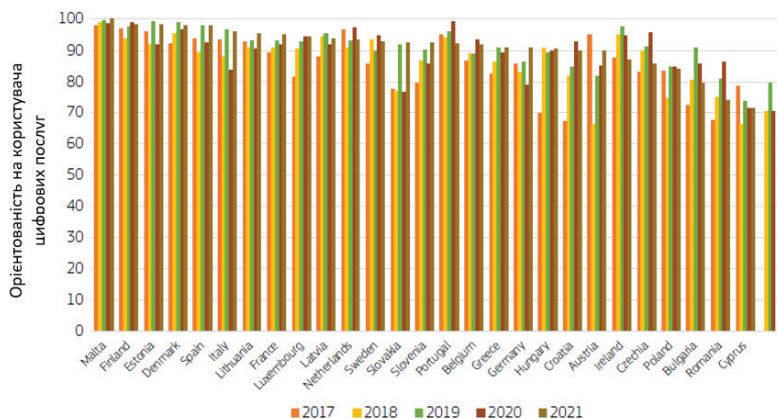


Рис. 16. Орієнтованість на користувача при наданні цифрових публічних послуг в країнах ЄС

З 2021 року декілька держав-членів ЄС розпочали спеціальні ініціативи для покращення якості електронних систем, щоб зробити їх більш доступними, орієнтованими на громадян та зручними, зокрема шляхом спрощення та оптимізації для зменшення часу та вартості отримання послуг.

Основні ініціативи з підвищення якості цифрових публічних послуг в країнах ЄС представлені у таблиці нижче:

Країна ЄС	Ініціатива
1	2
Греція	Уряд запустив портал EU-GO, який надає інформацію про необхідні процедури для публічних послуг, тоді як Обсерваторія бюрократії (Bureaucrasy Observatory) розробила методологію вимірювання адміністративних витрат.



1	2
Мальта	Впровадження стратегії «Досягнути найкращих послуг» (Achieving a Service of Excellence). Це п'ятирічна стратегія підвищення якості публічної служби, відповідальності та сталості, що має на меті покращення якості та орієнтованості на користувача публічних послуг, а також покращення доступу до публічних послуг, як офлайн, так і онлайн (тобто через єдине вікно через портал serviz.gov).
Іспанія	Уряд запровадив схему визнання публічних цифрових послуг.

У Болгарії, Естонії та Хорватії особлива увага приділяється конкретним подіям життя громадян (тобто звичайним, важливим моментам або етапам у житті громадян або діяльності бізнесу), щоб організувати надання публічних адміністративних послуг.

Цифровізація публічних послуг

Цифровізація функцій органів публічної влади має потужний потенціал для підвищення клієнтоорієнтованості в процесі надання адміністративних послуг. Цифровізація також сприяє оптимізації та забезпеченню їх доступності для споживачів. Наприклад, у Хорватії реалізується проєкт «Запровадження системи управління якістю в органах публічної влади Хорватії» (Establishment of quality management in Croatian public administration) на 2018-2023 роки, що передбачає оптимізацію 100 адміністративних процедур та публічних послуг, а також їхню інтеграцію з урахуванням підходу «життєвих ситуацій» у 130 органах публічної влади, включно з 93 органами місцевого самоврядування (88 муніципалітетів та 5 жупаній). Цей приклад ілюструє системний підхід до реформування та модернізації публічного адміністрування в Хорватії шляхом комплексного вдосконалення адміністративних процедур, оптимізації надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу, а також інтеграції послуг відповідно до «подій життя» споживачів на центральному та місцевому рівнях врядування. Проєктний характер реформи дозволяє чітко визначити цілі, терміни імплементації та очікувані результати оптимізації публічного управління.

Під час пандемії COVID-19 нагальною необхідністю стала інтенсифікації дистанційної цифрової взаємодії громадян з інституціями публічної влади, що виходила за межі звичайної практи-



ки (наприклад, для отримання результатів тестування на коронавірусну інфекцію чи завантаження сертифікатів про вакцинацію від COVID-19). Водночас карантинні обмеження стали каталізатором процесів діджиталізації адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб, уможливллюючи реалізацію певних адміністративних процедур дистанційно без потреби особистої присутності. Наприклад, громадянам Греції більше не було необхідності особисто відвідувати центри обслуговування громадян (КЕР) для подання заяви на отримання сертифіката чи здійснення подібних операцій у взаємодії з органами публічної влади.

Згідно з індексом цифрової економіки та суспільства (DESI) 2022, майже всі держави-члени ЄС мають вищі показники у сфері надання цифрових публічних послуг для бізнесу (лідерами є Ірландія, Естонія та Люксембург), ніж у сфері цифрових публічних послуг для громадян (з найвищими оцінками для Мальти, Естонії та Люксембургу). Румунія та Греція посідають найнижчі позиції за обома цими індикаторами. Ключовими проблемами в Румунії є відсутність чіткої архітектурної схеми для цифрових публічних послуг на національному рівні та недостатня імплементація принципу «цифрового за замовчуванням» у практиці публічного управління. У Греції низький рейтинг пов'язаний зі складним регуляторним середовищем: транспозиція різних нормативних актів на цифрові платформи не супроводжувалась процесами спрощення та раціоналізації.

Індекс цифрової економіки та суспільства (DESI) демонструє також ключові виклики на шляху забезпечення рівного доступу громадян до цифрових державних послуг у країнах ЄС. Попри те, що пандемія COVID-19 стала каталізатором цифровізації, звіт DESI 2022 ідентифікує три основні бар'єри на цьому шляху:

- 1) нестача цифрових навичок серед населення;
- 2) повільна цифрова трансформація малого та середнього бізнесу;
- 3) недостатнє розгортання сучасних мереж 5G.

Ці чинники гальмують процес переходу до цифрових публічних послуг як з боку попиту (низький рівень цифрової грамотності громадян), так і з боку пропозиції (невідповідність цифрових можливостей бізнесу та комунікаційної інфраструктури). Подолання цих прогалин потребує комплексного підходу, об'єднання зусиль урядів, громадянського суспільства та бізнес-середовища.

Разом з тим уряди країн-членів ЄС продовжують ставити за мету реформу цифрової трансформації. Більш детально ініціативи у сфері цифровізації публічних послуг представлені у таблиці нижче:



Країна ЄС	Ініціатива
1	2
Австрія	План відновлення та стійкості передбачає інвестиції для підтримки цифрової, сервісно-орієнтованої державної адміністрації.
Бельгія	План відновлення та стійкості включає інвестиції у цифрову трансформацію державного управління, системи правосуддя та системи охорони здоров'я для покращення доступу громадян і бізнесу, а також низку реформ, які сприятимуть розгортанню мереж 5G та розбудові надшвидкісної волоконно-оптичної інфраструктури.
Болгарія	Оновлена Стратегія розвитку електронного урядування на 2019-2023 роки ставить за мету забезпечити до 2023 року можливість для кожного громадянина ефективно комунікувати з адміністрацією та отримувати персоналізовані адміністративні послуги у зручний, безпечний та надійний спосіб.
Данія	У 2022 році данський уряд представив нову Цифрову стратегію, яка складається з п'яти суб-реформ з такими цілями: створення цифрового державного сектору майбутнього шляхом безперервної модернізації цифрової інфраструктури, задоволення потреб усіх громадян і підприємств при одночасному посиленні з'єднання; забезпечення цифрових професій і робочих місць майбутнього, а також підтримка зростання та експорту товарів і послуг шляхом посилення цифровізації в бізнесі та промисловості; створення кращих можливостей для спільного творення та інновацій. Стратегія має бути реалізована шляхом використання нових технологій та партнерств між державним та приватним секторами для оптимізації та покращення публічних цифрових послуг, прискорення цифрової трансформації бізнесу та підтримки заходів протидії змінам клімату; створення суспільства, заснованого на даних, а також покращення цифровізації малих і середніх підприємств, систем охорони здоров'я та цифрових послуг шляхом сприяння кращому доступу до даних, безпечним та сумісним даними інфраструктурами та регулятивним середовищем, готовим до цифрового майбутнього; створення засад цифрового майбутнього Данії, які посилюють кібер- та інформаційну безпеку, цифрові навички та компетенції, що приносять користь усім громадянам, підприємствам та співробітникам



1	2
Естонія	Окрім прийняття Цифрового порядку денного Естонії 2030, Рада публічних послуг схвалила 10 рекомендацій для розвитку цифрових послуг, а також створено віртуального асистента, подібного до аналогів в приватному секторі, для взаємодії між громадянином/користувачем послуг та державою, на основі мережі застосунків штучного інтелекту (#Bürokratt).
Ховратія	Уряд схвалив національні стандарти розвитку публічних електронних послуг з метою гармонізації їхньої якості та доступності. Крім того, інтегрована Система «Е-Громадяни» для надання цифрових послуг уряду була оновлена, щоб покращити її функціональність та наявні послуги.
Греція	Національна програма спрощення процесів має на меті спрощення та цифровізацію надання послуг.
Угорщина	Стратегія штучного інтелекту передбачає, що до 2030 року 60 % адміністративних послуг повинні надаватися в електронному вигляді.
Ірландія	Нова стратегія цифрових технологій інформації та комунікацій (ICT) для державної служби, «На зв'язку з урядом 2030», встановлює підхід «цифровий за замовчуванням» у наданні публічних послуг.
Італія	Міністр цифрових та технологічних інновацій погодив впровадження Платформи повідомлень державного управління.
Латвія	Було схвалено «Настанови цифрової трансформації на 2021-2027 роки» з метою покращення цифрових навичок та цифрової освіти, збільшення цифрової безпеки, забезпечення доступу до телекомунікаційних послуг і досягнення цифрової трансформації економіки, де "уряд-платформа" є центральним елементом.
Латвія	У грудні 2021 року Парламент Латвії схвалив поправки до Закону про технології та інновації, які, після ухвалення необхідних підзаконних актів, призвели до злиття декількох державних агентств підтримки бізнесу та просування інновацій, формуючи єдине інноваційне агентство. Інноваційне агентство розпочало свою діяльність у квітні 2022 року та надає послуги "єдиного вікна" для бізнесу, який шукає консультації та підтримку. Реформа значно знизила фрагментацію у системі підтримки інновацій у Литві та очікується, що вона зробить заходи підтримки публічних інновацій більш ефективними.



1	2
Литва	Національний план розвитку на 2021-2030 роки має на меті збільшення доступності цифрових послуг.
Мальта	Уряд реалізує стратегію «Цифрова Мальта: стратегія МІТА 2021-2023»
Португалія	Було запущено видання програми SIMPLEX 2021, яка націлена на спрощення, модернізацію та інновації та інвестування у використання цифрових технологій для кращого управління та оновлення пропозиції публічних послуг.
Румунія	Уряд схвалив Стратегію цифрового урядування на 2021-2030 роки.
Словенія	Уряд створив Стратегічну раду з цифровізації, відповідальну за цифрову трансформацію Словенії.
Словенія	Стратегія цифрових публічних послуг на 2021-2030 роки була прийнята в December (імовірно вказано неповну дату).

Попри загальні покращення, розрив у генераціях технологій, що використовуються для доступу до публічних послуг залишається ключовим викликом разом з обмеженим використанням електронного урядування серед громадян старшого віку, особливо в країнах, де більш виражене старіння населення, таких як Іспанія. Більше того, малозабезпечені також часто виключаються з цифрових послуг. Наприклад, у Словаччині 12,7 % учнів у регіоні Кошице не могли брати участь в онлайн-навчанні під час закриття шкіл, пов'язаних з COVID-19. Деякі приклади зусиль для подолання цих викликів включають політику, прийняту урядом Мальти, яка передбачає надання сім'ям із низьким доходом та літнім громадянам безкоштовних ноутбуків/планшетів, включаючи безкоштовний доступ до Інтернету; італійський проєкт «Polis – Будинки цифрових громадянських послуг», прагне полегшити доступ до цифрових послуг державного управління серед найбільш вразливих громадян, починаючи з літніх людей, або закон про сприяння цифровій інклюзивності у Словенії. Не менш складним викликом у сфері цифровізації державного управління серед країн-членів Є залишається проблема відбору та утримання кваліфікованих ІТ-спеціалістів, особливо в організаціях публічного сектору. Цей виклик обумовлений високим попитом і значно вищими зарплатами в приватному секторі.



Контрольні питання до Розділу 9

1. З якою метою та які публічні послуги надаються урядами країн ЄС на національному та місцевому рівнях. Наведіть приклади

2. Які тренди демонструють результати опитувань громадян країн ЄС щодо задоволення публічними послугами. Як громадяни в основному сприймають державне управління в своїх країнах за даними опитування Євробарометру у 2022 році.

3. Яка тенденція зберігається стосовно оцінки громадянами країн ЄС стану та якості надання публічних послуг. Наведіть приклади

4. Які структурні виклики для надання публічних послуг визнаються в країнах ЄС

5. Охарактеризуйте тренди у якості користувача урядових цифрових послуг в країнах ЄС. Наведіть приклади

6. Охарактеризуйте ініціативи з підвищення якості цифрових публічних послуг в країнах ЄС, розпочаті з 2021 року

7. Яку мету переслідує цифровізація функцій органів публічної влади. Наведіть приклади з практики країн ЄС

8. Назвіть цифрові ініціативи, спричинені пандемією COVID-19 в країнах ЄС

9. Поясніть для чого Європейською Комісією використовується індекс цифрової економіки та суспільства (DESI). Які ключові бар'єри на шляху цифровізації ідентифікував індекс DESI за підсумками 2022 року

10. Охарактеризуйте ініціативи з цифровізації публічних послуг в країнах ЄС. Наведіть конкретні приклади таких ініціатив

11. З якими проблемами стикаються країни ЄС при впровадженні реформ цифровізації публічних послуг. Наведіть приклади проєктів, які реалізують країни ЄС для вирішення таких проблем.

Література до Розділу 9

Дір І. О. Основні характеристики «Acquis communautaire» Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 78. Ч. 2. С. 348–355.



- Кичинська А. О. Акти права європейського союзу (acquis ЄС) в сфері публічних фінансів та їх імплементація у законодавство України. *Київський часопис права*. 2023. № 3. С. 87–91. URL: <https://doi.org/10.32782/kj/2023.3.11>
- Олійник М. О. Взаємне визнання кваліфікацій як умова функціонування свободи надання послуг. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2019. № 11(2). С. 39–42.
- Олуйко В. М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки. Хмельницький*. 2017. № 4. С. 56–72.
- Семигіна Т., Баланюк, Ю., Семенець-Орлова І. Політика європейського союзу щодо взаємного визнання професійних кваліфікацій. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. № 3(63). С. 96–105.
- Семигіна Т., Баланюк Ю. Формування політики щодо професійних кваліфікацій у контексті глобальної освітньої та трудової мобільності. Модернізація публічного управління в умовах глобальних змін світового простору. Львів – Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 109–136.
- Циганов О. Г. Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 1. Т. 2. С. 185–190.
- Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>
- European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview, Publications Office of the European Union, 2023. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706>
- European Commission, Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, 2017. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/quality-public-administration-toolbox-practitioners#:~:text=The%20Toolbox%20aims%20to%20support,prosperous%2C%20fair%20and%20resilient%20societies>
- European Commission, The Digital Economy and Society Index (DESI), 2021. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>





Agents contractual, або «контрактні агенти» – це одна з категорій тимчасового залучення працівників до державної служби Франції поряд з такими видами залучення як помічники, тимчасові працівники, стажери та посадами в міністерствах. Ці агенти відрізняються від державних службовців, хоча вони проходять подібний процес набору через внутрішній конкурс або професійний іспит. Як і постійні державні службовці, контрактні агенти набираються для здійснення однієї з трьох публічних функцій: державну цивільну службу, госпітальну цивільну службу та територіальну цивільну службу. Загалом значна частина контрактних агентів виконує допоміжні функції, такі як нагляд, технічна допомога тощо.

Evidence-based policy – політика, заснована на доказах, означає метод розроблення політики, який використовує факти та вірогідні, відповідні докази для прийняття рішень, а не політичні думки чи теорії. Наприклад, політик, який дотримується цього підходу, може використовувати наукові докази для розробки нової державної політики, замість ідеологічних переконань. Основна ідея політики та практики, заснованих на доказах, полягає в тому, що рішення у сфері політики повинні бути неупередженими і визначатися потребами громади або країни, а не бажанням здобути підтримку виборців.

Ex-ante оцінка (Ex-ante impact assessment) являє собою спробу забезпечити, на етапі, що передує законодавчій діяльності, послідовний аналіз мотивів, які лежать в основі, та передбачуваних наслідків будь-якої пропонованої міри чи політичної ініціативи. Більш детально цей метод описано в Документі Європейського Парламенту «Як Ex-ante оцінка працює в ЄС», 2015: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI\(2015\)528809_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI(2015)528809_EN.pdf)

Ex post оцінка – рівні ЄС використовуються в Європейській Комісії для оцінки того, чи була конкретне регулювання виправдане та чи працювало (або працює) воно так, як очікувалося, у досягненні



своїх цілей і чому. Більш детально про цей метод можна прочитати на сайті Європейської Комісії тут: https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/ex-post-evaluations_en

Більш детальна інформація про індикатори ОЕСР щодо регуляторної політики можна знайти у Розділі «Регуляторна політика» на сайті Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) за посиланням тут: [https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-key-components.htm#:~:text=The %20Indicators %20of %20Regulatory %20Policy,the %20OECD %20Regulatory %20Indicators %20surveys](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-key-components.htm#:~:text=The%20Indicators%20of%20Regulatory%20Policy,the%20OECD%20Regulatory%20Indicators%20surveys)

Плюралізм – у політичних науках, погляд, згідно з яким у ліберальних демократіях влада розподіляється (або повинна розподілятися) серед різноманітних економічних та ідеологічних груп впливу і не зосереджується (або не повинна зосереджуватися) в руках однієї еліти чи групи еліт. Плюралізм припускає, що різноманітність є корисною для суспільства і що автономію повинні насолоджуватися різні функціональні або культурні групи в суспільстві, включаючи релігійні групи, профспілки, професійні організації та етнічні меншини.





Додаток 1. Порівняльний аналіз вікових тенденцій зайнятості в секторі публічного управління та адміністрування в ЄС

Країна-член ЄС	Частка зайнятих у секторі публічного управління до 39 років (%)				
	2017	2018	2019	2020	2021
Бельгія (BE)	34.73	36.50	34.71	34.73	37.21
Болгарія (BG)	36.62	31.37	31.94	30.37	29.19
Чехія (CZ)	35.59	36.19	34.13	34.49	33.34
Данія (DK)	37.89	39.45	41.83	42.97	42.07
Німеччина (DE)	36.23	36.03	36.54	38.70	40.37
Естонія (EE)	45.38	41.26	43.56	41.69	42.69
Ірландія (IE)	33.33	32.16	30.66	29.27	31.87
Греція (EL)	34.57	32.02	28.40	26.90	25.74
Іспанія (ES)	26.08	24.76	22.32	20.80	21.19
Франція (FR)	32.93	32.87	31.66	31.78	31.55
Хорватія (HR)	32.48	33.06	34.46	37.74	35.23
Італія (IT)	16.12	16.39	16.69	16.91	18.23
Кіпр (CY)	40.00	38.19	37.91	36.47	36.71
Латвія (LV)	45.24	43.46	46.13	47.07	41.97
Литва (LT)	40.27	38.04	40.99	41.90	40.42
Люксембург (LU)	42.57	44.93	46.15	47.02	48.82
Угорщина (HU)	41.75	40.02	36.41	34.61	36.11
Мальта (MT)	50.64	47.53	51.83	55.11	56.11
Нідерланди (NL)	33.81	34.16	32.35	35.97	38.05
Австрія (AT)	33.95	35.64	36.46	36.57	38.00
Польща (PL)	46.77	46.27	43.33	40.26	39.88
Португалія (PT)	27.61	26.75	24.43	24.12	24.80
Румунія (RO)	42.70	40.43	37.82	36.72	34.48
Словенія (SI)	32.44	27.79	29.20	28.85	26.25



Словаччина (SK)	38.94	39.80	36.90	35.37	36.60
Фінляндія (FI)	34.58	32.79	33.33	36.37	36.52
Швеція SE	37.63	36.80	37.61	38.27	37.73
Середня по ЄС-27 (EU-27)	33.74	33.27	32.27	32.68	33.34



Додаток 2. Приклади характеристик політико-правових режимів вибраних країн Європи

Типи політико-правових режимів: п'ять характеристик систем публічної адміністрації (складено за Pollit&Burkhard, 2011)					
Країна	Структура держави	Виконавча влада (Уряд)	Відносини Міністр/Вищий корпус державної служби	Адміністративна культура	Розмаїття функцій з формування державної політики
Австрія	Федеральна координована	більшість	Помірно розділені	Публічний інтерес (звичаєве право)	В основному державні службовці до 1980х рр.
Бельгія	Федеральна	Консенсуальна (стає більш поляризованою)	Політичні	Континентальне право	В основному консультанти, академічне середовище
Фінляндія	Унітарна, децентралізована, достатньо фрагментована	консенсуальна	Розділені, достатньо політизовані	Раніше була континентальною, згодом стала використовувати обидві моделі	Переважно державні службовці
Франція	Унітарна, централізована в минулому	Проміжна між консенсуальною і більшістю	Інтегровані, достатньо політизовані	Переважно континентальне право	Перевано державні службовці, починаючи з 200-х консультанти
Німеччина	Федеральна	Проміжна між консенсуальною і більшістю	Розділені, достатньо політизовані	Континентальне право	Перевано державні службовці, академічне середовище



Італія	Унітарна, переважно децентралізована	Коаліція	Політизовані	Континентальне право	Багатоваріантне
Нідерланди	Унітарна, переважно фрагментована	Консенсуальна	Розділені, достатньо політизовані	За походженням досить нормативістська, змінилась на плюралістичну/консенсуальну	Багатоваріантне: державні службовці, науковці, консультанти, інші експерти
Швеція	Унітарна, децентралізована	Проміжна між консенсуальною і більшістю	Розділені, збільшуються в сторону політизації	За походженням досить нормативістська, змінилась на корпоративістську	Багатоваріантне : корпоративістські процедури передбачають залучення науковців, бізнес середовище, торговельні союзи



Додаток 3. Основні стратегії, програми та угоди щодо в сфері публічного управління в країнах-членах ЄС 2021-2022

Країни-члени ЄС	Документ/стратегія	Короткий опис
Хорватія	Прийняття Стратегії цифрової Хорватії 2032	Мета Стратегії Цифрової Хорватії 2032, прийнятої у грудні 2022 року, полягає у керуванні цифровою трансформацією суспільства та економіки Хорватії на наступне десятиліття. Стратегія визначає рамки для національних, європейських та приватних інвестицій у цифрову трансформацію Хорватії та визначає стратегічні цілі цифрового переходу економіки, цифровізації публічного управління та правосуддя, цифрового зв'язку (широкопasmугові електронні комунікаційні мережі) та розвитку цифрових навичок і робочих місць.
Чехія	«Клієнтоорієнтоване публічне управління 2030»	Стратегія "Клієнтоорієнтоване публічне управління 2030" окреслює пріоритети чеського публічного управління та врядування в довгостроковій перспективі.
Данія	Реформа місцевого самоврядування (Nærhedsreformen) (2021)	"Реформа місцевого самоврядування" забезпечує близькість публічних послуг до громадян, а також для населення, яке проживає в менших містах або сільській місцевості.
Естонія	Цифровий порядок денний 2030	Цифровий порядок денний Естонії 2030 включає візію та план дій щодо розвитку естонської економіки, держави та суспільства за допомогою цифрових технологій на наступне десятиліття.
Фінляндія	Урядова програма на 2019-2023 роки (2019)	Розділ про управління урядової програми на 2019-2023 роки підкреслює управління та координацію стратегією. Вона зосереджується на підвищенні ролі парламентських комітетів у розробленні державної політики та стратегічних міністерських робочих групах.
Франція	«Суспільна дія 2022»	Суспільна дія 2022 була введена для спрощення адміністративного ландшафту через консолідацію, злиття або ліквідацію державних органів
Ірландія	«Зробимо інновацію реальною» (2020)	Стратегія має на меті включити інновацію в ірландську публічну службу



Ірландія	«Поєднуючись з урядом 2030»	Це нова цифрова стратегія для публічної служби
Литва	Програма розвитку публічного управління 2022-2030	Програма розвитку публічного управління 2022-2030 має на меті зміцнення системи управління людськими ресурсами в інституціях публічного управління; підвищення ефективності та відкритості публічного управління; перерозподіл функцій публічного управління на відповідному рівні уряду; пошук інноваційних способів вирішення проблем управління та публічної політики, які можуть збільшити ефективність та результативність публічного управління; покращення якості послуг, наданих інституціями публічного управління, збільшення їх доступності та привабливості; залучення громадських організацій та/або приватного сектору до надання публічних послуг; створення та впровадження ефективної регіональної політики та зміцнення регіональних компетенцій.
Мальта	Прокладання шляху в майбутнє (2019–2021)	"Прокладання шляху в майбутнє" (2019–2021) є стратегічним планом цифрової трансформації публічної адміністрації.
Португалія	Національна стратегія інновацій та модернізації держави та публічної адміністрації на 2020-2023 роки (2020)	Національна стратегія інновацій та модернізації держави та публічної адміністрації на 2020-2023 роки встановлює чотири основні трансформаційні завдання: інвестиції в людей; розвиток управління; використання технологій; покращення доступу громадян до держави.
Португалія	Угода про партнерство 2030 (2022)	Угода про партнерство 2030 має п'ять стратегічних цілей, що включають політичні заходи для цифровізації публічної адміністрації, особливо на регіональному та місцевому рівнях, децентралізації компетенцій державних органів тощо.



Додаток 4. Перелік ініціатив в сфері запобігання та боротьби з корупцією в країнах-членах ЄС (2020-2022)

Країна-член	Ініціатива	Короткий опис
Австрія	Закон про політичні партії (Parteiengesetz) (2022)	Закон про політичні партії оновлює правила фінансування політичних партій, включаючи чіткі повноваження для австрійського суду аудиту.
Австрія	Настанови щодо існуючих юридичних зобов'язань щодо подарунків (січень 2021)	Настанови мають на меті вирішити ризики конфлікту інтересів для депутатів.
Болгарія	Кодекс етики для керівних посад в адміністрації	Прийняття кодексу є частиною стратегії розвитку державного управління, яка має на меті запобігання корупції та відображення нових вищих стандартів та очікувань щодо поведінки державних службовців.
Болгарія	Заходи проти корупції, включені в план відновлення та стійкості	План відновлення та стійкості підсилює економічну та соціальну стійкість через комплексні заходи проти корупції, включаючи реформи для забезпечення відповідальності та кримінальної відповідальності генерального прокурора, посилення антикорупційних інститутів та збільшення прозорості та конкуренції в державних закупівлях; підтримка е-правосуддя; підвищення якості управління державними підприємствами.
Болгарія	Посилення боротьби з відмиванням грошей	Метою цієї реформи є посилення системи органів що забезпечують боротьбу з відмиванням грошей шляхом забезпечення механізмів такої боротьби, прийняття плану дій зі зменшення ризиків відмивання грошей та фінансування тероризму, визначених через національну оцінку ризиків, а також оновлення національної оцінки ризиків. Завершення реформи очікується до 31 березня 2026 року.



Хорватія	Антикорупційна стратегія (листопад 2021)	Стратегія прагне вирішити системні недоліки Хорватії та проблеми з прозорістю. Стратегія вимагає, щоб муніципалітети та округи прийняли кодекси етики для осіб, що займають політичні посади та державних службовців. Впровадження стратегії почалось у 2021 році.
Хорватія	Закон про запобігання конфлікту інтересів (2021)	Новий закон розширює обсяг та компетенції комісії з вирішення конфліктів інтересів та вимагає, щоб представники місцевої та регіональної влади впроваджували етичні кодекси.
Хорватія	Закон про захист осіб, що повідомляють про порушення (квітень 2022)	Законодавча рамка для захисту осіб, що повідомляють про порушення, була вдосконалена. Особи, що повідомляють про порушення, тепер можуть обирати між внутрішніми та зовнішніми каналами повідомлень. Законом встановлюється заборона переслідувати осіб, що повідомляють про порушення, а також забороняє їх покарання та вводить санкції за незаконне розголошення їхніх персональних даних.
Хорватія	Кодекс поведінки для політичних посадовців органів виконавчої влади (травень 2022)	Кодекс встановлює етичні принципи та принципи поведінки для державних службовців виконавчих органів виконавчої влади (прем'єр-міністр, міністри та інші політичні посадовці, призначені урядом). Кодекс також описує певні проблеми доброчесності та регулює вибір, склад та компетенції ради, яка прийматиме рішення про впровадження кодексу.
Кіпр	Закон про створення Антикорупційного органу	Новостворений розглядатиме звіти та скарги щодо неправомірних дій або зловживань у всьому державному секторі, а також зможе поширювати свою діяльність на юридичних осіб приватного права, які взаємодіють з урядом.
Кіпр	Закон, що регулює політичний лобізм	Закон має на меті забезпечити прозорість при ухваленні державних рішень.



Естонія	Інструкції щодо уникнення конфлікту інтересів для міністрів та їхніх радників та Кодекс добрих практик спілкування з лобістами	Інструкції були впроваджені у формі рекомендацій з етичної поведінки для допомоги міністрам та радникам щодо уникнення конфлікту інтересів, встановлюючи принципи, що підсилюють культуру прозорості. Кодекс хороших практик дозволяє підвищити прозорість і відстежування при ухваленні державних рішень
Естонія	Інструкції щодо уникнення конфлікту інтересів для міністрів та їхніх радників та Хороша практика спілкування з лобістами	Інструкції були введені як етичні настанови для допомоги міністрам та радникам уникати конфліктів інтересів, встановлюючи принципи, що підсилюють культуру прозорості, та керівництво щодо збільшення прозорості та відстежуваності формування публічної політики.
Фінляндія	Зобов'язання щодо прозорості за Конвенцію ООН проти корупції	Підписуючи зобов'язання за статтею 27, держава-член добровільно зобов'язується до високого рівня прозорості та залучення громадськості.
Угорщина	Створення Органу доброчесності	Місія Органу доброчесності полягатиме у втручанні у всіх випадках, де, на його думку, компетентні національні органи не вжили необхідних кроків для запобігання, виявлення та виправлення шахрайства, конфлікту інтересів, корупції та інших порушень, що вплинули або серйозно ризикують вплинути на належне фінансове управління бюджетом Європейського Союзу або захист фінансових інтересів Європейського Союзу. Орган доброчесності буде повністю незалежним. Парламент прийняв рішення про створення Органу доброчесності 4 жовтня 2022 року.
Латвія	План дій щодо боротьби з корупцією на 2021-2024 роки	План дій спрямований на політику управління людськими ресурсами у публічному управлінні для виключення корупції, посилення внутрішньої системи аудиту на інституційному рівні, зменшення соціальної терпимості до корупції, забезпечення покарань за погане адміністрування та обмеження влади грошей у політиці.
Литва	План дій з запобігання корупції на 2022-2024 роки	План має на меті забезпечення функціонування системи запобігання та контролю за корупцією з боку Міністерства внутрішніх справ та покращення заходів з запобігання корупції.



Литва	Національний порядок денний з попередження корупції на 2022-2033 роки	План має на меті цілеспрямовані та координовані антикорупційні дії.
Нідерланди	Реформування Кодексу доброчесності Національної публічної адміністрації (2021)	Кодекс встановлює норми доброчесності для поведінки державних службовців.
Румунія	Національна антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки	Стратегія має п'ять цілей: покращення впровадження антикорупційних заходів в організаціях; зменшення впливу корупції на суспільство; збільшення інституційної спроможності запобігати та боротися з корупцією; зміцнення доброчесності в ключових сферах, таких як охорона здоров'я, державні закупівлі та місцеве самоврядування; підвищення ефективності боротьби з корупцією за допомогою кримінального та адміністративного законодавства.
Словенія	Приєднання до Європейської мережі публічної етики	Новостворена мережа слугуватиме платформою для обміну кращими практиками, знаннями та досвідом, а також взаємною підтримкою для спільних дій.
Іспанія	Оновлення посібника "Оцінка, навчання та покращення"	Посібник що має рекомендаційний характер стосується підвищення якості публічної служби. Він може бути застосований до будь-якої організації публічного сектору на будь-якому рівні уряду та був оновлений з включенням публічної доброчесності як основної цінності.
Швеція	Ініціатива з оцінки та покращення прозорості при переходах між державними установами та приватним сектором	Ініціатива має на меті зниження ризику корупції та конфліктів інтересів шляхом впровадження обов'язкового перехідного періоду між посадами публічної служби.



Додаток 5. Публічні інвестиції в країна-членах ЄС у відсотках до ВВП (2019-2021)

Країни-члени ЄС	Публічні інвестиції у відсотках до ВВП у 2019	Публічні інвестиції у відсотках до ВВП у 2020	Публічні інвестиції у відсотках до ВВП у 2021
Бельгія (BE)	2.61	2.74	2.66
Болгарія (BG)	3.41	3.75	3.24
Чехія (CZ)	4.34	4.88	4.65
Данія (DK)	3.22	3.58	3.46
Німеччина (DE)	2.39	2.65	2.55
Естонія (EE)	5.05	5.97	5.54
Ірландія (IE)	2.24	2.28	2.02
Греція (EL)	2.51	3.09	3.56
Іспанія (ES)	2.13	2.65	2.67
Франція (FR)	3.65	3.69	3.61
Хорватія (HR)	4.32	5.58	4.72
Італія (IT)	2.31	2.56	2.86
Кіпр (CY)	2.61	2.78	2.56
Латвія (LV)	5.23	5.76	5.17
Литва (LT)	3.07	4.04	3.25
Люксембург (LU)	4.15	4.67	3.96
Угорщина (HU)	6.23	6.40	5.78
Мальта (MT)	3.57	4.58	4.14
Нідерланди (NL)	3.39	3.57	3.33
Австрія (AT)	3.12	3.32	3.47
Польща (PL)	4.27	4.45	4.09
Португалія (PT)	1.82	2.25	2.51
Румунія (RO)	3.45	4.61	4.16
Словенія (SI)	3.93	4.05	4.81
Словацьчина (SK)	3.62	3.47	3.19
Фінляндія (FI)	4.38	4.92	4.15
Швеція SE	4.86	5.02	4.79
Середня по ЄС-27 (EU-27)	3.00	3.26	3.19

Джерело: АМЕСО, Валове формування основного капіталу за поточними цінами (UJGG) та ВВП за поточними цінами в мільярдах євро, 2019, 2020 та 2021. За даними: European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706>



Додаток 6. Основні ініціативи з підвищення якості планування державної політики в країнах-членах ЄС

Країна ЄС	Ініціатива
Болгарія	Плани відновлення та стійкості Болгарії включали реформу, спрямовану на покращення якості та передбачуваності законодавчого процесу в Національних зборах. Ця реформа була реалізована шляхом ухвалення правил організації та діяльності Національних зборів, які передбачають, що всі проекти законодавства, запропоновані членами парламенту, супроводжуються обґрунтуванням та попередньою оцінкою впливу, всі письмові відгуки громадян або юридичних осіб публікуються на вебсайті відповідального парламентського комітету і що пропозиції змін та доповнень до проекту законодавчого акту, прийнятого у першому читанні, не можуть стосуватися законодавчих актів, відмінних від тих, зміна або доповнення до яких були запропоновані у первісно поданому проекті, окрім особливих випадків. Реалізація реформи була завершена у 2021 році.
Італія	У 2021 році було введено єдиний стратегічний план, орієнтований на результат (PIAO), який замінив серію фрагментованих планів, введених у попередніх реформах.
Литва	У 2021 році було прийнято Закон про стратегічне управління, який консолідував нову модель системи документів стратегічного планування, визначаючи типи таких документів та інтегруючи урядові, територіальні, процеси та процеси місцевого самоврядування.
Португалія	Уряд створив PlanAPP: інструмент, спрямований на підтримку формулювання політики та стратегічного планування шляхом визначення стратегічних ліній, пріоритетів та цілей для державних політик, забезпечення узгодженості між секторальними планами та міжвідомчими документами планування, моніторингу та оцінки впровадження державних політик, інструментів планування та ефектів від впровадження державної політики, а також підготовки перспективних досліджень.
<p><i>European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J., Public administrations in the EU Member States – 2022 overview, Publications Office of the European Union, 2023, https://data.europa.eu/doi/10.2887/626706</i></p>	



Додаток 7. Основні ініціативи з підвищення якості планування державної політики в країнах-членах ЄС

Країна ЄС	Загальна кількість працівників у сфері державного управління, оборони та обов'язкового соціального страхування у 2019 році	Загальна кількість працівників у сфері державного управління, оборони та обов'язкового соціального страхування у 2020 році	Загальна кількість працівників у сфері державного управління, оборони та обов'язкового соціального страхування у 2021 році
Бельгія (BE)	386.1	405.1	415.5
Болгарія (BG)	224.8	228.5	226.1
Чехія (CZ)	333.4	347.9	342.8
Данія (DK)	146.3	154.3	158.3
Німеччина (DE)	2 906.5	3 367.7	3 363.3
Естонія (EE)	38.8	41.5	43.1
Ірландія (IE)	113.5	118.9	127.8
Греція (EL)	341.5	350.5	383.9
Іспанія (ES)	1 346.1	1 356.0	1 373.1
Франція (FR)	2 466.2	2 520.4	2 297.8
Хорватія (HR)	118.4	121.9	119.8
Італія (IT)	1 242.6	1 218.5	1 147.7
Кіпр (CY)	33.5	32.9	39.5
Латвія (LV)	63.3	63.1	62.9
Литва (LT)	81.0	86.4	89.8
Люксембург (LU)	29.9	33.6	33.8
Угорщина (HU)	391.4	381.4	406.3
Мальта (MT)	16.4	17.6	17.9
Нідерланди (NL)	509.1	534.3	629.9
Австрія (AT)	281.4	290.7	305.8
Польща (PL)	1 053.2	1 028.7	1 105.8
Португалія (PT)	309.0	298.9	341.1
Румунія (RO)	418.6	430.6	408.3
Словенія (SI)	57.2	57.2	62.1
Словаччина (SK)	216.8	219.1	215.6
Фінляндія (FI)	113.1	120.7	117.2
Швеція SE	366.4	368.7	408.7
Середня по ЄС-27 (EU-27)	604.8	1 3	14 243.7

Джерело: Eurostat, Employment by sex, age and economic activity (Public administration), NACE: Public administration and defence, compulsory social security.



КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ



Публікації ЄС:

Інформація про Європейський Союз усіма офіційними мовами ЄС доступна на вебсайті Eurора: european-union.europa.eu

Ви можете переглядати або замовляти публікації ЄС на or.europa.eu/en/publications

Кілька примірників безкоштовних публікацій можна отримати, звернувшись до Europe Direct або одного з місцевих документальних центрів

european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_en

Європейське право та супутні документи:

Для доступу до правової інформації від ЄС, включаючи все законодавство ЄС з 1951 року усіма офіційними мовними версіями, відвідайте EUR-Lex

eur-lex.europa.eu

Відкриті дані ЄС:

Портал data.europa.eu надає доступ до відкритих наборів даних від інституцій, органів та агенцій ЄС. Ці дані можна завантажувати та повторно використовувати безкоштовно, як для комерційних, так і для некомерційних цілей. Портал також забезпечує доступ до великої кількості наборів даних з європейських країн.

Євробарометр ЄС:

Євробарометр являє собою серію періодичних опитувань громадської думки, які регулярно проводяться від імені Європейської Комісії та охоплюють ряд тем для оцінки ставлення громадян ЄС до різних питань, включаючи політику ЄС, публічне управління, соціальні умови, економічні тенденції та національну політику. Опитування проводяться в усіх державах-членах Європейського Союзу і надають цінні дані про тенденції громадської думки з часом. Опитування Євробарометру та їхні результати доступні за посиланням: <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>



Про авторів:

ТКАЧЕНКО Ігор Валентинович, кандидат політичних наук, доцент кафедри державного управління Науково-навчального інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Автор понад 30 публікацій з актуальних проблем міжнародної політики та публічного управління. Має понад 15 років досвіду у сфері публічного управління в парламенті, апараті РНБО України, адміністрації Президента України та Національному агентстві з питань запобігання корупції.

У 2018-2022 роках працював національним спеціалістом проєктів в ОБСЄ.

З 2022 року працює радником з питань цифрової трансформації в Міжнародній фундації виборчих систем (IFES).

ЛІКАРЧУК Наталія Василівна, доктор політичних наук, професор кафедри державного управління Науково-навчального інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Авторка понад 100 публікацій, 3 монографій у сфері політології та публічного маркетингу. Сферу наукових інтересів становлять проблеми політичного маркетингу, державного маркетингу, політичного менеджменту, державного менеджменту, стратегічне управління, антикризове управління, управління проєктами, політичних комунікацій та комунікацій в системі державного управління, територіального управління, теорії прийняття рішень та питання корупції.

МИКОЛЮК Андрій Васильович, кандидат політичних наук, доцент кафедри державного управління Науково-навчального інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Автор понад 30 публікацій у сфері політології та публічного управління. Сферу наукових інтересів становлять проблеми підготовки кадрів у сфері державного управління, взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади в умовах децентралізації, дослідження проблем державного управління формуванням людського потенціалу в умовах глобалізації.



Навчальне видання

Автори:

ТКАЧЕНКО Ігор Валентинович

ЛІКАРЧУК Наталія Василівна

МИКОЛЮК Андрій Васильович

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА
СУЧАСНОГО (НОВОГО) ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В ЄС**

Навчальний посібник

Підп. до друку 12.08.2024.

Ум.-друк. арк. 8,2.

Видавець

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

