

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

КУЖИЛЬНА НАТАЛЯ АНАТОЛІВНА

**ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В
КРАЇНАХ ЄС (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ, ПОЛЬЩІ, КРАЇН БАЛТІЇ): ДОСВІД ДЛЯ
УКРАЇНИ**

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

м. Миколаїв – 2020 рік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Належне функціонування незалежної, суверенної, демократичної та соціально-правової держави напряду залежить від реалізації якісної системи публічної служби, заснованої на найкращих європейських стандартах. Актуальність проблеми впровадження європейських стандартів публічної служби в Україні визначається необхідністю підвищення ефективності публічної служби для нормального функціонування держави. Реалізація якісної публічної служби сьогодні є провідним напрямком її реформування на всіх рівнях публічної влади: національному, регіональному і місцевому. Цей процес обумовлений реформами децентралізації та деконцентрації влади, розширенням можливостей участі громадян у розробці та прийнятті владно-управлінських рішень.

Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено масштабні інституційні та структурні реформи, які повинна здійснити Україна на шляху євроінтеграції. Послідовне та ефективне впровадження цієї Угоди має створити міцну основу для подальшого стійкого політичного та економічного розвитку нашої країни, стати основою для стратегії реформування всіх ключових сфер публічного управління та впровадження і реалізації Європейських стандартів задля покращення якості життя населення.

Враховуючи зазначене, одним із провідних напрямків розвитку для України є реформування діючої публічної служби, з урахуванням Європейських стандартів належного врядування та кращих європейських практик, тому що інтеграція кожної з асоційованих країн до внутрішнього ринку Європейського Союзу вимагає адаптації національного законодавства, системи регулювання та методів сертифікації цієї країни до вимог законодавства ЄС. Ключовим моментом цього процесу вважається не просто процес адаптації законодавства, а й обов'язкове створення необхідної інфраструктури, а саме системи інституцій, структур та адміністративних механізмів, для ефективної імплементації та функціонування адаптованого законодавства.

Теоретичним засадам та аспектам практичної реалізації якісної публічної служби в Україні присвятили свої праці такі українські науковці, як В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, В. Я. Малиновський, Я. Б. Михайлюк, В. П. Тимощук, А. М. Школик, Н. О. Рунова, С. М. Серьогін, І. А. Чикаренко, Ю. П. Шаров, І. В. Шереметьєва, М. І. Цуркан, І. В. Яковюк, Н. В. Янюк, та закордонні науковці такі як Д. Босарт, К. Деммке. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць по цій тематиці, питання реалізації якісної публічної служби в Україні потребує подальшого вивчення.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій реформування системи публічної служби України відповідно до європейських стандартів належного врядування, враховуючи національний та закордонний досвід.

Для досягнення поставленої мети дослідження сформульовано такі **завдання**:

- визначити поняття публічної служби, її основні характеристики;
- визначити сутність та характеристики європейських стандартів публічної служби та їх відображення у нормативній базі;
- провести аналіз впровадження європейських стандартів публічної служби у Франції, Польщі, країнах Балтії;
- визначити основні проблеми функціонування публічної служби в країнах ЄС після впровадження європейських стандартів;

- провести аналіз нормативно-правової бази та стану публічної служби в Україні;
- розробити практичні рекомендації щодо подальшого впровадження європейських стандартів публічної служби в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС.

Об'єкт дослідження – сучасний стан та перспективи розвитку публічної служби в Україні.

Предмет дослідження – процес впровадження європейських стандартів публічної служби в країнах ЄС та Україні.

Методи дослідження. Для розв'язання поставлених завдань було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів: теоретичного узагальнення, порівняння, аналізу та синтезу для уточнення та удосконалення понятійно-категоріального апарату публічної служби; системний аналіз для розкриття нормативно-правового регулювання впровадження європейських стандартів публічної служби в Україні; порівняльного аналізу для визначення переваг і проблем розвитку публічної служби в Україні порівняно з відповідними зарубіжними практиками; експертних оцінок для визначення сучасного стану публічної служби в Україні; логічного узагальнення для розроблення висновків та рекомендацій щодо перспектив впровадження європейських стандартів публічної служби в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в обґрунтуванні перспективних напрямків розвитку публічної служби в Україні на основі використання досвіду країн ЄС, зокрема, вивченні проблем функціонування публічної служби в країнах ЄС після впровадження європейських стандартів.

Практичне значення результатів магістерського дослідження обумовлене можливістю використання в органах публічної влади для створення сприятливих умов щодо покращення взаємин між владою та суспільством на основі створення відкритої та прозорої системи урядування, а також спрощення роботи публічних службовців й полегшення взаємодії між різними органами публічної влади.

Структура роботи відповідає поставленій меті та завданням. Дослідження складається з вступу, трьох розділів (семи підрозділів), висновків, списку використаних джерел (74 найменування). Загальний обсяг роботи становить 107 сторінок, з яких обсяг основного тексту - 98 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, аргументовано наукову новизну і практичне значення виконаної роботи, представлено інформацію про публікації, структуру та обсяг магістерської роботи.

У першому розділі «*Теоретико-правові основи дослідження європейських стандартів публічної служби*» досліджено поняття та форми існування європейських стандартів публічної служби.

Підрозділ 1.1. «Поняття публічної служби, її основні ознаки та характеристики» присвячений аналізу поняття публічної служби, її основних ознак та характеристик.

Аналіз наукової літератури та нормативно-правової бази доводить, що в зарубіжних країнах термін «публічна служба» досить розповсюджений і тривалий час використовується в законодавствах провідних держав світу. Межі публічної служби

науковцями розглядаються з точки зору інституційного та функціонального аспектів. При організації публічної служби та визначенні статусу публічного службовця країни частіше вибирають між класичною кар'єрною та посадовою системами.

Зроблено висновок, що під публічною службою доцільно розуміти правову, професійну, політично-нейтральну, соціальну та результативну службу в органах публічної влади, задля задоволення публічних інтересів і на працівників яких поширюється публічно-правовий статус. Публічна служба характеризується як така, що охоплює публічних службовців, які здійснюють відповідні функції, що входять до компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування, в яких вони проходять публічну службу; охоплює службу у всіх органах публічної влади та забезпечує безпосереднє державне та муніципальне управління, надання адміністративних послуг населенню; має власне законодавче та нормативне забезпечення, публічні службовці мають окремий правовий статус, а їх поведінка унормовується спеціальними законодавчими актами; має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що органічно поєднується із системою вищої та післядипломної освіти. Основною різницею між кар'єрною і посадовою системами є те, що кар'єрна система визнає контракти на основі законодавства та призначення публічного службовця на посаду і обмежує визнання професійного досвіду роботи у приватному секторі. Посадова система навпаки практикує відносини на основі контракту, що частково регулюються приватним правом та визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі.

У підрозділі 1.2. «Сутність та характеристика європейських стандартів публічної служби та їх відображення у нормативно-правовій базі» розкрита сутність та характеристика стандартів публічної служби країн-членів Європейського Союзу в світі нормативно-правових актів, які їх регламентують.

З'ясовано, що в об'єднаній Європі не існує офіційних документів Європейського Союзу, які б чітко визначали, що потрібно включити до стандартів державного (публічного) управління, а що вважати стандартами європейського врядування. На засадах європейської практики впроваджуються обов'язкові правові стандарти, виражені у правових нормах-принципах, які зобов'язують до належної поведінки, визнають загальний напрям розвитку правової системи, мають установчий характер і обов'язкові для виконання. Поряд з ними існують необов'язкові стандарти, які мають рекомендаційний характер і отримали назву «м'якого» права. Європейські правові стандарти формуються Радою Європи і Європейським Союзом – двома найбільшими регіональними міжнародними об'єднаннями. Рада Європи, відповідно до цілей і мети її функціонування, встановлює стандарти в гуманітарній сфері, а саме: захист прав людини, конституційне право, охорона довкілля тощо. Європейський Союз встановлює стандарти більшості сфер життєдіяльності населення ЄС шляхом затвердження регламентів, видання директив та інших нормативно-правових актів. Установчі договори є основним джерелом стандартів ЄС.

Зроблено висновок, що сучасні європейські стандарти публічного управління існують як: стандарти або критерії; принципи організації систем державного управління або державного устрою; цінності, на які слід спиратися політикам та публічним службовцям під час вироблення та впровадження політики; якість послуг (управлінських, комунальних тощо), які отримують громадяни; правила, процедури, механізми, що

забезпечують ефективне функціонування системи публічного управління; інструменти міжнародного права (конвенції, декларації) та національне законодавство; хартії, кодекси. Їх можна поділити на дві категорії стандартів: загальносвітові стандарти державного управління та належного врядування, якими у різних частинах світу керуються держави, політики, посадові особи та державні службовці; суто «європейські» стандарти – стандарти європейського врядування, яких необхідно дотримуватися всім учасникам складного, багаторівневого, поліцентричного процесу прийняття рішень, вироблення та координації політики в ЄС.

У другому розділі «Досвід впровадження європейських стандартів публічної служби в країнах ЄС» розглянуто шляхи впровадження європейських стандартів належного врядування у національну систему публічного управління країн-членів Європейського Союзу та процеси реформування адміністративних систем цих країн, відповідно до зазначених стандартів.

У підрозділі 2.1. «Впровадження європейських стандартів публічної служби у Франції» зазначено, що навіть класична державна служба Франції, яка всебічно продумана і чітко регламентована, цілком віддана державі, має великий запас міцності та високий професіоналізм службовців, потребує змін, так як не задовольняє повною мірою соціальні очікування суспільства і не враховує економічно-технологічні зміни, що відбуваються в світі (глобалізація, впровадження інформаційних технологій в процес управління). Євроінтеграція зумовила посилення міжвідомчих взаємозв'язків. Принцип субсидіарності став стимулом для більшої автономії делегування повноважень субнаціонального рівня, особливо в регіонах.

З'ясовано, що для закріплення європейських стандартів місцевого самоврядування на конституційному рівні, 28 березня 2003 р. у Франції прийнято Закон про внесення змін до Конституції Французької республіки 1958 р., в якому зазначено, що головним суб'єктом місцевої публічної влади є «територіальні колективи» - комуни (громади), кантони, округи, департаменти і регіони. Від центральної адміністрації регіонам передана низка повноважень економічного і соціального планування, необхідних для виконання ними своїх обов'язків, а саме: податки, субсидії, освіта, охорона здоров'я, економічний розвиток територій. Велика увага у Франції приділяється боротьбі з корупцією. Підвищення якості надання публічних послуг, досягається шляхом регулярного оцінювання існуючої практики надання послуг та самої системи управління, аналізу виникаючих проблем та шляхів їх розв'язання.

Як одна з держав-засновниць Європейського Союзу, Франція приймає активну участь в розробленні та застосуванні європейських стандартів електронного врядування. Велика увага приділялась встановленню тіснішого контакту між населенням і урядом за допомогою електронного листування. Оновлена 2009 року версія єдиного національного порталу service-public.fr, який об'єднав різні публічні ресурси задля полегшення доступу користувачів до адміністративної інформації та електронних ресурсів, містить повну і актуальну інформацію про публічні послуги, дозволяючи користувачам для зручності використовувати вихід в Інтернет як з дому, так і з безкоштовних точок доступу, розташованих в меріях та поштових відділеннях.

Зроблено висновок, що Франція відіграла і продовжує відігравати провідну роль у створенні та подальшому впровадженні європейських стандартів публічного управління та доброго врядування, проведення адміністративно-територіальної реформи в умовах

децентралізації та перерозподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади.

У підрозділі 2.2. « Впровадження європейських стандартів публічної служби у країнах Центрально-Східної Європи (Польща, країни Балтії) » показано, як країни-кандидати Польща, Литва, Латвія, Естонія виконували вимоги Європейського Союзу на шляху до вступу в ЄС, проводили реформування своїх адміністративних систем з урахуванням принципів та європейських стандартів належного врядування.

З'ясовано, що впровадження європейських стандартів регіональної політики стає визначальним кроком для провадження адміністративно-територіальних реформ всіх без виключення країн-кандидатів до вступу в ЄС, тому що саме збалансованість розвитку територій, висока активність населення і прагнення його до самоорганізації стають вихідними засадами реформування територіального устрою та реорганізації системи місцевої влади.

За період проведення реформ в органах публічної влади, Польща досягла суттєвих позитивних змін, серед яких якісні зміни у відносинах політиків та адміністрації за рахунок виділення політичних посад; запровадження домінування територіального принципу над галузевим за рахунок децентралізації процесу прийняття рішень, розподілення завдань і коштів, скорочення розмірів державного апарату; більш детальне регламентування процесу прийняття управлінських рішень; забезпечення прозорості і відкритості у діяльності органів влади на різних рівнях; впровадження якісних критеріїв оцінки діяльності органів виконавчої влади; залучення громадськості до прийняття управлінських рішень шляхом застосування механізмів суспільного діалогу; розроблення та запровадження проектів, які спрямовані на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів публічної влади; ведення реєстру публічних послуг.

В Литві ефективна система місцевого самоврядування була створена в процесі реформування територіальної організації публічної влади. В результаті реформи адміністративно-територіального поділу країни, створено адміністративно-територіальну одиницю вищого рівня (повіт), діяльність якої регламентується і контролюється центральним урядом, і адміністративну одиницю самоврядування, а також на субмуніципальному рівні сянюнію (*seniūnija*), яка не має статусу адміністративно-територіальної одиниці і підпорядковуються органам самоврядування. Функції самоврядувань в залежності від характеру діяльності поділяються на функції місцевої влади, публічного адміністрування та надання публічних послуг. Функції місцевої влади в установленому законодавством порядку виконують рада самоврядування і мер при здійсненні встановлених законодавством повноважень. Функції публічного адміністрування в установленому законодавством порядку виконують рада самоврядування, мер, виконавчий орган (виконавчі органи) самоврядування, інші керівники установ і служб самоврядування, державні службовці, яким правовими актами або рішеннями ради самоврядування надані права публічного адміністрування на території самоврядування. Публічні послуги надають засновані органами самоврядування постачальники послуг або відповідно до укладених договорів - інші фізичні та юридичні особи, підбір яких здійснюється публічно.

Латвійські експерти з державного управління вважали, щоб Латвія могла функціонувати як повноцінна європейська держава, країна, застосовуючи європейські стандарти і принципи, повинна істотно змінити законодавство про державну службу,

пройти реструктуризацію інституцій державного управління, вдосконалити політичне управління, запровадити процедури залучення громадськості до прийняття урядових рішень. Під час запуску механізму «добровільного об'єднання волостей» не було встановлено жорстких правил щодо формату об'єднання, тому починають виникати проблеми і з добровільним об'єднанням. Більшість дрібних волостей не має наміру об'єднуватись, незважаючи на суттєву фінансову підтримку об'єднання з боку держави. Адміністративно-територіальна реформа 2009 року в Латвії відбулась завдяки тому, що політики таки прислухались до експертних пропозицій й було прийнято політичне рішення. Але в межах загальної реформи так і не було прийнятим рішення щодо запровадження другого за законом, регіонального рівня самоуправління, що в подальшому мало свої негативні наслідки.

Взірцем несистемності у сфері територіальної організації влади і проведення адміністративно-територіальної реформи а також наслідків такої несистемності може служити Естонія. Після відсутності результату від добровільного об'єднання, прийнято новий Закон про адміністративну реформу, який встановлював терміни закінчення процесу злиття невеликих громад і критерій кількості жителів у волостях (не менше 5000 осіб). До кінця 2016 року органам самоврядування була надана можливість прийняти рішення про добровільне об'єднання; потім – обов'язкове об'єднання решти самоуправлінь, після закінчення строку добровільного об'єднання, за рішенням Уряду, застосовуючи перерозподіл територій відповідно до перспектив економічного розвитку об'єднання та дотриманням чисельності населення. Адже основною метою адміністративно-територіальної реформи залишалось забезпечення ефективності місцевого самоврядування в питаннях надання публічних послуг, використання переваг для розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності, забезпечення більш рівномірного регіонального розвитку.

У підрозділі 2.3. «Проблеми функціонування публічної служби в країнах ЄС після впровадження європейських стандартів» визначено, які проблеми виникали в країнах ЄС після впровадження європейських стандартів публічної служби та реформування адміністративних систем органів публічної влади на всіх рівнях, особливо на регіональному, а також розглянуто шляхи їх вирішення.

З'ясовано, що пріоритетним напрямком реформування публічної служби загалом і місцевого самоврядування зокрема, в різних європейських країнах залишається активізація громадської активності. Участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, на найвищому конституційному рівні закріплюють відповідні норми. Для забезпечення перспективи розвитку місцевого самоврядування на майбутнє, 16 листопада 2009 р. відкрито для підписання Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Запровадження права особи на участь у справах місцевої влади відображає довгостроковий суспільний розвиток у європейських державах.

Гостра проблема обмеженості ресурсів і зростаючих потреб у публічних послугах вимагає підвищення ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, побудови нової, більш ефективної, розумної системи управління суспільними фінансами. В розвинутих країнах посилюється тенденція наближення практики функціонування органів місцевого самоврядування до діяльності приватних підприємств.

Через непроведення в Латвії реформи регіонального рівня і скасування районів, міністерства створили різні свої територіальні одиниці, які часто накладаються, що створює незручності як для людини, так і для всієї системи управління. У зв'язку з цим Президент Латвії Егілс Левітс проголосив новий Закон «Про адміністративно-територіальну реформу», яка покликана підвищити фінансову самостійність самоврядувань і сприяти їх економічному зростанню.

Сьогодні в Європейському Союзі набирає обертів розвиток інформаційного суспільства, за рахунок впровадження інформаційно-комунікаційних технологій. Європейська політика, закріплена в документі «Цифровий порядок денний для Європи до 2020 р.», доводить, що цифрові технології суттєво допомагають соціально-економічному розвитку та відновленню економік багатьох країн світу, а також закладають засади для майбутнього розвитку. Набирає обертів надання публічних послуг в рамках електронного врядування, а також реформування системи надання електронних послуг, в результаті чого створюється єдиний цифровий ринок публічних послуг, на кшталт єдиного внутрішнього ринку товарів. Головним завданням на сьогодні залишається забезпечення сумісності між електронними системами надання публічних послуг різних країн-членів ЄС.

У третьому розділі «Проблеми та перспективи впровадження європейських стандартів публічної служби в Україні» розглянуто запровадження та удосконалення національної системи публічного управління, відповідно європейським стандартам належного врядування.

У підрозділі 3.1. «Стан публічної служби в Україні та процеси її реформування» проаналізовано процеси становлення і реформування інституту публічної служби в Україні.

Першочерговою ціллю публічної влади є повноцінний правовий і соціальний захист прав і свобод людини та громадян з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що свідчитиме про провадження діяльності національної публічної адміністрації згідно з європейськими демократичними стандартами. Цілком логічним завершенням процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стало затвердження нового адміністративно-територіального устрою районного рівня та рівня територіальних громад, з проведенням місцевих виборів, відповідно до норм нового Виборчого кодексу. Важливим напрямком реформування публічної служби України стало застосування електронної форми адміністративних послуг та прийняття Закону України «Про електронні довірчі послуги», який сприяє активному розвитку транскордонного співробітництва і інтеграції України у світовий інформаційний простір шляхом реформування інфраструктури відкритих ключів і надання електронних довірчих послуг, наближення їх до міжнародних стандартів електронних послуг, розбудови, на основі системи електронних довірчих послуг, єдиного простору довіри, а також визнання в Україні іноземних сертифікатів відкритих ключів, електронних підписів та печаток.

У підрозділі 3.2. «Перспективи впровадження європейських стандартів публічної служби в Україні з урахуванням досвіду ЄС» визначено, що напрямки реформування державної служби України, закріплені в оновленій Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, яка розроблена згідно з європейськими

стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління.

Запропоновано доповнити перелік напрямків реформування у сфері державного управління більш чітким розумінням та нормативно-правовим забезпеченням інституту відповідальності, задля формування правового менталітету, правової культури серед претендентів на посади державної служби з розумінням невідворотності покарання і, за умови створення системи відповідальності, за прийом на посади державної служби. Також потрібно більш детально сформулювати вимоги до кандидатів на посади в державному секторі і залучати випускників галузі знань «Публічне управління та адміністрування» до державної служби, з обов'язковим проходженням стажування та складанням кваліфікаційного іспиту.

Українським органам публічної влади, враховуючи європейський досвід електронного врядування, запропоновано:

- центральним органам влади більше делегувати права для прийняття рішень органам місцевого самоврядування, в межах нового адміністративно-територіального устрою, забезпечуючи жорсткий контроль дотримання законодавства при їх прийнятті;

- збільшувати кількість публічних послуг, окрім існуючих адміністративних, за рахунок надання послуг соціального забезпечення, комунальних послуг;

- удосконалювати організацію роботи суб'єктів надання послуг, використовуючи електронний документообіг та інтеграцію інформаційних систем різних відомств до єдиного порталу публічних послуг;

- збільшити перелік установ, маючих право надавати публічні послуги, делегуючи повноваження приватному сектору через спеціальні дозволи на здійснення такого виду діяльності;

- прагнути до зменшення різниці між публічними послугами та послугами приватного сектору;

- забезпечити довіру та безпеку користувачів онлайн-транзакцій за рахунок розвитку засобів боротьби з кіберзлочинністю;

- вдосконалювати моніторинг якості отриманих послуг, застосовуючи зворотній зв'язок з громадськістю та систематичний контроль з боку публічних адміністрацій;

- підвищувати електронні навички публічних службовців і споживачів публічних послуг, шляхом навчання, проведення консультацій та надання практичної допомоги в т. ч. за «телефонами гарячих ліній».

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених у магістерській роботі мети і завдань, отримані результати дослідження впровадження європейських стандартів публічної служби в зарубіжних країнах та Україні, дозволили обґрунтувати перспективні напрямки розвитку публічної служби в Україні, з урахуванням досвіду країн ЄС.

В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків:

1. Аналіз наукової літератури доводить, що в зарубіжних країнах термін «публічна служба» досить розповсюджений і тривалий час використовується в законодавствах

провідних держав світу. Службовець визначається публічним, коли його публічно-правовий зв'язок з державою відбувається на основі юридичного акту, адміністративного за своєю правовою природою, але відмінного від приватноправового трудового договору. Під публічною службою слід розуміти правову, професійну, політично-нейтральну, соціальну та результативну службу в органах публічної влади, задля задоволення публічних інтересів і на працівників яких поширюється публічно-правовий статус.

2. У ході дослідження встановлено, що сучасні європейські стандарти публічного управління існують як: стандарти або критерії; принципи організації систем державного управління або державного устрою; цінності, на які слід спиратися політикам та публічним службовцям під час вироблення та впровадження політики; якість послуг, які отримують громадяни; правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування системи публічного управління; інструменти міжнародного права та національне законодавство; хартії, кодекси. На засадах європейської практики впроваджуються обов'язкові правові стандарти та необов'язкові стандарти, які мають рекомендаційний характер і отримали назву «м'якого» права.

Європейські правові стандарти формуються Радою Європи і Європейським Союзом. Рада Європи, відповідно до цілей і мети її функціонування, встановлює стандарти в гуманітарній сфері, а саме: захист прав людини, конституційне право, охорона довкілля тощо. Європейський Союз встановлює стандарти більшості сфер життєдіяльності населення ЄС шляхом затвердження регламентів, видання директив та інших нормативно-правових актів.

3. Аналіз впровадження європейських стандартів публічної служби в різних країнах Європи показує, що навіть одна зі зразкових, державна служба Франції, потребує змін під тиском світових економічно-технологічних процесів, бо високий ступінь централізації та ієрархічності сприяє тому, що чиновники, які безпосередньо взаємодіють з населенням, відмовляються брати на себе відповідальність за прийняті рішення і проявляти ініціативу; жорсткий контроль, а також численні узгодження значно уповільнюють процес виконання державних функцій; через це система державної служби не може оперативно реагувати на зміну запитів суспільства; французька концепція кар'єри не допускає залучення кваліфікованих фахівців з приватного сектору. В 80-их роках у Франції проводяться реформи, спрямовані на децентралізацію влади, підвищення ініціативності публічних службовців. Сформовано новий Адміністративний кодекс Франції, в якому запроваджено три найбільш важливих нововведення, що різко підвищили статус органів місцевого самоврядування: було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями всіх місцевих колективів з боку держави; префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції перейшли до голови генеральної ради; принципово змінився статус регіону, який до 1982 р. був лише громадським утворенням.

Франція ефективно впроваджує стандарти електронного врядування і приділяє багато уваги якості надання публічних послуг населенню. Єдиний національний портал service-public.fr об'єднав різні публічні ресурси задля полегшення доступу користувачів до адміністративної інформації та електронних ресурсів.

Що стосується Польщі, то реформа її публічної адміністрації за своєю структурою складалася з двох пов'язаних між собою реформ, які проводилися одночасно – це реформа територіального устрою та реформа місцевого самоврядування (децентралізації).

Ефективність проведення реформи можна пояснити не лише сприятливою політичною ситуацією, за якої вона проводилася (проурядова більшість у парламенті), а й тим, що в більшості сфер вона була скоріше завершенням еволюційних змін, які розпочалися досить давно.

При реформуванні польської публічної служби запроваджувався ефективний інструмент управління людськими ресурсами а саме: включення управлінських посад до державної служби; проведення підбору кадрів на вищі керівні посади державної служби Польщі за результатами відкритого, прозорого демократичного конкурсного набору; зміцнення системи управління людськими ресурсами; залежність заробітної плати та системи винагород від оцінки роботи.

Головною особливістю польського досвіду адміністративно-територіального реформування є поява повітів та їх імплементація в практику місцевого самоврядування. Таким чином політична влада проявила неабияку гнучкість та оперативність у подоланні великого функціонального розриву між гмінами та воєводствами, а також між районними установами, і змінила головний принцип організації польського суспільства: «Місцеве самоврядування організує людей навколо їхніх місць проживання, а не навколо робочих місць».

У 2004 році до Європейської Спільноти долучилися Литва, Латвія та Естонія, які, від часу поновлення незалежності і до вступу в ЄС, теж пройшли свій шлях імплементації до європейських принципів суспільно-економічного розвитку держави та впровадження у власну систему управління європейських стандартів публічного управління, а саме децентралізація, передача більшої частини повноважень на нижчий рівень, ближчий до громадян, розвиток місцевого самоврядування та проведення в країнах реформи адміністративно-територіального устрою, який вони успадкували від колишнього СРСР.

В результаті реформи адміністративно-територіального поділу Литви, закріплено адміністративно-територіальну одиницю вищого рівня (повіт), діяльність якої регламентується і контролюється центральним урядом, і адміністративну одиницю самоврядування, а також на субмуніципальному рівні сянюнію (*seniūnija*), яка не має статусу адміністративно-територіальної одиниці і підпорядковується органам самоврядування. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування» функції самоврядувань в залежності від характеру діяльності поділяються на функції місцевої влади, які виконують рада самоврядування і мер; публічного адміністрування, які виконують рада самоврядування, мер, виконавчий орган самоврядування, інші керівники установ і служб самоврядування, державні службовці, яким правовими актами або рішеннями ради самоврядування надані права публічного адміністрування на території самоврядування; та надання публічних послуг, які надають засновані органами самоврядування постачальники послуг або відповідно до укладених договорів - інші фізичні та юридичні особи, підбір яких здійснюється публічно.

Особливістю проведення реформування адміністративно-територіального устрою Латвії і Естонії було те, що досить тривалий час об'єднання громад здійснювалось на винятково добровільній основі. В Латвії устрій, створений 2009 року, знову зміниться, і з 1 липня 2021 року кількість самоврядувань становитиме 42 замість 119. Це буде найменше число самоврядувань в ЄС і найбільший розмір одного самоврядування по відношенню до числа жителів.

В Естонії ухвалений 2016 року Закон про адміністративну реформу, встановив терміни закінчення добровільного процесу злиття невеликих громад і критерій кількості жителів у волостях (не менше 5000 осіб). Він надавав змогу до кінця 2016 року органам самоврядування прийняти рішення про добровільне об'єднання; обов'язкове об'єднання решти самоуправлінь, після закінчення строку добровільного об'єднання, відбулось за рішенням Уряду. При цьому відбувся перерозподіл територій відповідно до перспектив економічного розвитку об'єднання та дотриманням чисельності населення.

4. Тривалий час пріоритетним напрямком реформування публічної служби загалом і місцевого самоврядування зокрема, в різних європейських країнах залишається активізація громадської активності, з впровадженням на найвищому конституційному рівні відповідних норм. Для забезпечення перспективи розвитку місцевого самоврядування на майбутнє, 16 листопада 2009 р. відкрито для підписання Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, тому що участь важлива, щоб підтримати легітимність рішень і запровадити підзвітність; публічна влада має прислухатись і навчатись, щоб реалізовувати кращу політику та послуги; участь має внутрішню цінність, яка дає відчуття належності і робить місцеві громади місцем, де люди хочуть жити і працювати сьогодні та в майбутньому.

В більшості країн сьогодні існує гостра проблема обмеженості ресурсів і зростання потреб у публічних послугах, що вимагає підвищення ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, побудови нової, більш ефективної, розумної системи управління суспільними фінансами і досить часто є предметом конституційного регулювання.

Дуже важливим в Європейському Союзі є питання реалізації функцій і завдань органів публічної адміністрації в сфері обслуговування громадян, за рахунок впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, електронного врядування. Європейська політика, яка закріплена в документі «Цифровий порядок денний для Європи до 2020 р.», доводить, що цифрові технології суттєво допомагають соціально-економічному розвитку та відновленню економік багатьох країн світу, а також закладають засади для майбутнього розвитку.

5. Законодавство України регламентує, що публічна служба в Україні це - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Діючий сьогодні Закон України «Про державну службу», при написанні якого враховувалися основні положення законів про публічну службу країн Європейського союзу, визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Євроінтеграційний вектор розвитку України вимагає від неї створення й організації сучасної публічної влади місцевого рівня, орієнтованої на людину і побудованої на принципах децентралізації, деконцентрації та субсидіарності. Для досягнення цієї мети,

ще 1998 року в Україні запроваджено адміністративну реформу, одним із завдань якої було запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою. Обговорення зміни адміністративно-територіального устрою в країні почалося 2014 року, після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, і завершилося в липні 2020 року, затвердженням нового адміністративно-територіального устрою районного рівня та рівня територіальних громад, а також проведенням в жовтні 2020 року місцевих виборів, відповідно до нового Виборчого кодексу, який змінив правила виборів до місцевих рад.

Важливим напрямком реформування публічної служби України стало застосування електронної форми адміністративних послуг. А прийняття Закону України «Про електронні довірчі послуги», який, для всіх публічних органів, не тільки відкриває можливість створення системи електронного врядування і запуску онлайн-сервісів, а зобов'язує їх це зробити, сприяє активному розвитку транскордонного співробітництва і інтеграції України у світовий інформаційний простір шляхом реформування інфраструктури відкритих ключів і надання електронних довірчих послуг, наближення їх до міжнародних стандартів електронних послуг, розбудови, на основі системи електронних довірчих послуг, єдиного простору довіри, а також визнання в Україні іноземних сертифікатів відкритих ключів, електронних підписів та печаток.

6. Доведено, що, не зважаючи на проведення реформ, в Україні залишається ще багато проблем, які потрібно вирішити, з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування. Так в оновленій Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, яка розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління, недостатньо уваги приділяється інституту відповідальності публічних службовців. Також, використовуючи досвід європейських держав, потрібно більш детально сформулювати вимоги до кандидатів на посади в державному секторі, зробити систему оплати праці та винагород залежною від оцінки роботи.

Проблему надання публічних послуг населенню потрібно вирішувати через центри надання адміністративних послуг, які повинні бути в кожній територіальній громаді, а на перехідному етапі потрібно збільшити кількість мобільних пересувних центрів надання адміністративних послуг задля повного охопту найвіддаленіших територій та організувати безкоштовні точки доступу до мережі Інтернет в місцях загального користування (пошта, мерії, сільради, відділення банку) для отримання послуг в онлайн-режимі.

Таким чином, реформування публічної служби України в напрямку орієнтації на людину і задоволення суспільного інтересу, шляхом впровадження європейських стандартів належного і розумного врядування дозволить їй покращити конкурентоспроможність держави на шляху європейської інтеграції і підвищити рівень життя її громадян.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

1. Кужильна Н. А. Впровадження європейських стандартів публічної служби в країнах ЄС (на прикладі Франції, Польщі, країн Балтії): досвід для України. / Н. А. Кужильна // Сучасний науково-педагогічний дискурс окреслення і вирішення соціальних питань : Всеукраїнська науково-практична конференція молодих учених

[м. Миколаїв, 20 листопада 2020 р.] / - Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2020. - С. 117-120.

АНОТАЦІЯ

Кужильна Н. А. Впровадження європейських стандартів публічної служби в країнах ЄС (на прикладі Франції, Польщі, країн Балтії): досвід для України - На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

В магістерській роботі охарактеризоване поняття публічної служби в країнах ЄС та Україні, її основні ознаки і характеристики. Розкриті принципи та форми існування європейських стандартів належного врядування. З'ясовано, що впровадження європейських стандартів публічної служби в різних країнах ЄС, призводить до підвищення ефективності публічної служби для нормального функціонування держави та підвищення її конкурентоспроможності на світовому рівні. Важливим напрямком стає децентралізація, передача більшої частини повноважень на нижчий рівень, ближчий до громадян, розвиток місцевого самоврядування та проведення в країнах реформи адміністративно-територіального устрою для покращення можливості участі громадян у публічних справах.

Обґрунтовано, що неможливо зробити національну систему публічного управління ефективною та спроможною забезпечувати успішну реалізацію державної політики без опанування цивілізованих способів, форм, прийомів та методів управління, адміністрування, врядування, без застосування європейських стандартів належного врядування, запровадження електронного врядування, кращих європейських практик проведення адміністративних реформ. Запропоновано перспективні напрямки розвитку публічної служби в Україні на основі використання досвіду країн ЄС.

Зроблено висновок, що реформування публічної служби України в напрямку орієнтації на людину і задоволення суспільного інтересу, шляхом впровадження європейських стандартів належного і розумного врядування дозволить їй покращити конкурентоспроможність держави на шляху європейської інтеграції і підвищити рівень життя її громадян.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, публічна влада.

SUMMARY

Kuzhylna N. A. Implementation of European standards of public service in the EU countries (on the example of France, Poland, the Baltic States): experience for Ukraine - Manuscript.

Master's thesis for the degree of «Master» Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2020.

The concept of public service in the regions of the EU and Ukraine, the main signs and characteristics is characterized in the thesis. The principles and forms of the European standards existence of good governance are revealed. It was found that the introduction of European

standards of public service in various EU countries leads to increased efficiency of public service for the proper functioning of the state and increase its competitiveness at the global level. Decentralization is becoming an important area, transferring most of the powers to a lower level, closer to the citizens, development of local self-government and reform of the administrative-territorial system in the countries to improve the possibility of citizen participation in public affairs.

It is substantiated that impossible to make the national public administration system effective and capable of ensuring the successful implementation of state policy without mastering civilized methods, forms, techniques and methods of management, administration, management, without applying European standards of good governance, introducing e-government, the best European practices of administrative reforms. Prospective directions for the development of public service in Ukraine based on the experience of the EU countries are proposed.

It is concluded that the reform of the public service of Ukraine in the direction of human orientation and satisfaction of public interest, through the introduction of European standards of good and reasonable governance, will allow it to improve the competitiveness of the state on the way to European integration and raise the standard of living of its citizens.

Key words: public service, civil service, local self-government, administrative-territorial system, public authority.