

**Національна академія державного управління
при Президентіві України**

**Демократичний розвиток:
вищі державні службовці та
політико–адміністративні стосунки**

**XVIII МІЖНАРОДНИЙ КОНГРЕС З ПІДГОТОВКИ
ВИЩИХ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

**15–17 червня 2005 р.
Київ, УКРАЇНА**

УДК 35.07/.08 (063)

Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 червня 2005 р. / Укл. С.В. Соколик. — К.: «К.І.С.», 2005. — 150 с.

ISBN 966-7048-40-3

До збірки матеріалів XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців «Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки» увійшли основні доповіді та презентації його учасників – провідних науковців та урядовців, керівників державної служби, представників національних навчальних закладів та міжнародних організацій, а також стислий виклад питань, що обговорювалися на пленарних засіданнях та робочих групах, висновки й рекомендації Конгресу стосовно підвищення стандартів державної служби, вироблення спільних принципів ефективного врядування та сучасних інноваційних підходів до підготовки та професійного вдосконалення державних управлінців.

Матеріали Конгресу будуть корисними для державних службовців і політиків, радників і експертів з питань державного управління, викладачів, студентів і дослідників у сфері державного управління.

УДК 35.07/.08 (063)

Підписано до друку 10.02.2006. Формат 60x84 1/8

Папір офсетний. Друк офсетний.

Умов. друк. арк. 34,18. Обл.-вид. 32,67. Зам.

Видавництво «К.І.С.»

04080 Київ–80, а/с 1, тел (044) 462 52 69, 462 52 70, books.dovidka.com.ua

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів

видавничої справи ДК №677 від 19.11.2001 р.

ТОВ «Лайт-прінт»

Київ, вул. Машинобудівна, 46

Видання цієї публікації стало можливим, частково, завдяки гранту, наданому програмою Інституту відкритого суспільства – Будапешт «Ініціатива реформування місцевого самоврядування і державних послуг» (OSI/LGI).

ISBN 966-7048-40-3

© Національна академія державного управління при Президентіві України, 2005

Зміст

Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців	
Стислий огляд	6
XVIII Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців	
Міжнародний організаційний комітет	7
Відкриття Конгресу	8
Вступне слово: Володимир Луговий (Україна)	8
Привітання від Президента України Віктора Ющенка	9
Привітання від Прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко	10
Перше пленарне засідання	
Чому для ефективного врядування потрібен розподіл між політичною та адміністративною сферами?	11
<i>Ян Паства (Польща)</i>	
Чому для ефективного врядування потрібен розподіл між політичною та адміністративною сферами?	11
<i>Б. Гай Пітерс (США)</i>	
Окремі, але пов'язані світи — політики та бюрократи: партнери, суперники чи вороги?	14
Друге пленарне засідання	
Професіоналізм вищих керівних кадрів державної служби	20
<i>Майкл Даттетт (IIAS, Бельгія)</i>	
Професіоналізм вищих керівних кадрів державної служби: його компоненти	20
Третє пленарне засідання	
Багатовекторні стосунки в політико-адміністративному контексті: горизонтальна та вертикальна взаємодія	27
<i>Б. Гай Пітерс (США)</i>	
Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація	27
Четверте пленарне засідання	
Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях	35
<i>Тимофій Мотренко (Україна)</i>	
Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях	35

Засідання робочих груп	40
Робоча група «Корпус вищих державних службовців у період демократичного розвитку: призначення на посади, спадкоємність і стабільність»	40
Вступне слово	
<i>Сер Робін Маунтфілд (Велика Британія)</i>	40
Дискусії та презентації	43
<i>Татьяна Бутырская (Україна)</i>	
Реформирование государственной службы Украины: проблемы методологии	45
<i>Виктор Лобанов (Росія)</i>	
Институциональные реформы и роль высших руководителей	46
Висновки та рекомендації	
<i>Сер Робін Маунтфілд (Велика Британія)</i>	55
Робоча група «Електронне врядування в умовах багатовекторної взаємодії»	57
Презентації	58
<i>Івар Талло (Естонія)</i>	
Електронне врядування для багаторівневої взаємодії: досвід Естонії	58
<i>Девід Елдер (Канада)</i>	
Зосередженість на послугах — використання інформаційних технологій для багаторівневої співпраці: досвід Канади	63
<i>Валерій Фіщук (Україна)</i>	
Електронна система надання державних послуг: етапи реалізації, технології	75
Дискусії та рекомендації	89
Висновки	
<i>Івар Талло (Естонія)</i>	91
<i>Віктор Лисицький (Україна)</i>	92
Робоча група «Підготовка до вступу в ЄС: роль корпусу вищих державних службовців»	93
Вступна презентація	94
<i>Гунта Вейсмане (Латвія)</i>	
Роль державних службовців вищої ланки в процесі вступу до ЄС: досвід Латвії	94
Дискусії	98
Висновки та рекомендації	99
<i>Гунта Вейсмане (Латвія)</i>	
Робоча група «Професіоналізм вищих керівних кадрів у політико–адміністративному контексті. Сучасні стандарти та найкращий досвід підготовки і професійного розвитку»	100
Виступи та презентації	101
<i>Володимир Луговий (Україна)</i>	
Модель підготовки вищих державних службовців у Національній академії державного управління при Президентові України	101

<i>Гюнтер Вурстер (Німеччина)</i> Навчання та підвищення кваліфікації працівників федерального уряду: роль Bundesakademie у модернізації процесу управління на федеральному рівні	103
<i>Ден Берк (Канада)</i> Програми навчання та професійного розвитку для керівних кадрів державної служби Канади	106
Дискусії	112
Висновки та рекомендації	
<i>Ден Берк (Канада)</i>	114
Відеоконференція «Інноваційні технології та дистанційне навчання державних службовців: провідний досвід і сучасні тенденції»	117
Презентації	117
<i>Ібрагім Ісмаїлов (Азербайджан)</i> Досвід використання інноваційних технологій і дистанційне навчання державних службовців	117
<i>Олена Гаєвська (Росія)</i> Дистанційне навчання державних службовців та представників некомерційних організацій	120
<i>Андрій Толстоп'ятенко (США)</i> Інноваційні технології, змішане та дистанційне навчання в програмах Інституту Світового банку для державних службовців	123
<i>Луїс Барнола (Канада)</i> Мексико–канадське двостороннє співробітництво як фактор успіху розвитку системи навчання для державного управління Мексики	126
<i>Пол Браун і Мартін Дюр'є-Копп (Канада)</i> Професійна державна служба у віртуальній аудиторії: програма підготовки магістрів державного управління з питань менеджменту в Університеті Делхаузі	130
<i>Пет Грей (Велика Британія)</i> Інтернет–дослідження — ризики та можливості	134
<i>Світлана Калашнікова (Україна)</i> Переваги та перспективи запровадження інноваційних освітніх технологій у систему підготовки вищих державних службовців	136
Основні висновки	140
Кінцеве пленарне засідання	141
<i>Гвідо Бертуччі (UNDESA, ООН)</i> Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA 2005 про стан державного сектору	141
<i>Іван Васюник (Україна)</i> Завершення Конгресу	148

Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців

Стислий огляд

Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців є форумом, котрий щодва роки збирає визначних фахівців у галузі державного управління: урядовців і науковців, керівників державної служби та навчальних закладів, що займаються підготовкою і підвищенням кваліфікації вищих державних службовців, для обміну досвідом, обговорення спільних проблем і нових тенденцій розвитку державної служби та підготовки вищих державних службовців. Історія цього форуму налічує понад 35 років — перший Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців відбувся 1968 року в Італії й виявився дуже успішним. Відтоді конгреси проводять у різних країнах на базі національних закладів з підготовки державних службовців. Головну тему кожного конгресу визначає Міжнародний організаційний комітет, вона має віддзеркалювати найактуальніші злободенні питання в сфері врядування та державної служби, професійного вдосконалення державних управлінців та піднесення їхньої ролі у сучасному демократичному світі.

Теми міжнародних конгресів зазвичай охоплюють широке коло проблем і питань, актуальних для свого часу, а обговорення їх у колі видатних фахівців і урядовців робить вагомий внесок як у підвищення стандартів державної служби окремих країн, так і вироблення спільних підходів та принципів ефективного врядування, створення єдиного європейського адміністративного простору. Для прикладу:

- 1995 р.** XIII Міжнародний конгрес, м. Дублін, Ірландія: «Більш стратегічні підходи до управління державною службою: як це позначається на підготовці та професійному розвитку вищих державних службовців»;
- 1997 р.** XIV Міжнародний конгрес, м. Осло, Норвегія: «Державна служба в період трансформації: підготовка та розвиток для нових ролей і культури»;
- 1999 р.** XV Міжнародний конгрес, м. Страсбург, Франція: «Менеджмент виконавської діяльності та вищі державні службовці: ключ до більшої ефективності»;
- 2001 р.** XVI Міжнародний конгрес, м. Варшава, Польща: «Роль вищих державних службовців — лідерство і менеджмент на початку XXI століття»;
- 2003 р.** XVII Міжнародний конгрес, м. Мадрид, Іспанія: «Адміністративна реформа та вищі державні службовці».

Той факт, що Національна академія державного управління при Президентові України дістала право організувати та провести XVIII Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців у Києві, свідчить про те, що державна служба України стає повноправним членом міжнародної професійної спільноти. Проведення форуму такого рівня та спрямування стало важливою подією для нашої держави в умовах демократичних змін, відкрило нові перспективи й напрями міжнародного співробітництва в сфері професіоналізації державної служби. Вітання учасникам Конгресу надіслали Президент України Віктор Ющенко та Прем'єр-міністр України Юлія Тимошенко, на пленарних засіданнях виступили віце-прем'єр-міністр України Роман Безсмертний, перший заступник державного секретаря України Іван Васюник, заступник Державного секретаря України Маркіян Лубківський.

У XVIII Міжнародному конгресі взяли участь 179 осіб, які представляли 20 країн Європи, Америки, Азії, Африки (Австрію, Азербайджан, Бельгію, Білорусь, Велику Британію, Естонію, Канаду, Киргизстан, Латвію, Литву, Нігерію, Нідерланди, Німеччину, Польщу, Росію, Словаччину, США, Таджикистан, Україну, Швецію), у тому числі 76 іноземних учасників, 14 представників міжнародних організацій, зокрема ООН та Світового банку. Представники 19 країн брали безпосередню участь у роботі Конгресу, шести країн (Азербайджану, Великої Британії, Канади, Росії, США, України) — також шляхом відеоконференції на базі Центру дистанційного навчання Академії за участі центрів Навчальної мережі глобального розвитку Світового банку.

На кінцевому пленарному засіданні Конгресу прийнято рішення провести наступний XIX Міжнародний конгрес 2007 року в Естонії.

XVIII Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців

Міжнародний організаційний комітет

Володимир Луговий (голова)

Ректор
Національна академія державного
управління при Президентові України
Україна

Тимофій Мотренко

Начальник
Головне управління державної служби
Україна

Марія Гінтовт–Янковіч

Директор
Національна школа державного управління
Польща

Освалдас Шармавічюс

Директор
Департамент державної служби
Міністерство внутрішніх справ
Литва

Майкл Даггетт

Генеральний директор
Міжнародний інститут адміністративних
наук (IIAS)
Бельгія

Аннелі Теммес

Директор
Фінський інститут державного
менеджменту (HAUS)
Фінляндія

Юрай Немец

Професор
Університет Матея Бела
Словацька Республіка

Гунта Вейсмане

Директор
Державна канцелярія
Офіс Прем'єр-міністра
Латвія

Роберт Агранофф

Професор
Університет Індіани
США

Реймон Брюс

Професор
Інститут міських та суспільних справ
Університет Техасу в м. Арлінгтоні
США

Бйорн Бекман

Директор
Управління адміністративних справ
Міністерство розвитку людських ресурсів
Швеція

Девід Амборські

Професор
Інститут міського та регіонального
планування
Політехнічний університет Райерсона
Канада

Еве Лімбах

Директор
Центр розвитку та навчання
державних службовців
Державна канцелярія
Естонія

Відкриття Конгресу

Вступне слово

Володимир Луговий,

ректор Національної академії державного управління при Президентові України

Вельмишановні пані та панове!

Маю велику честь вітати вас, учасників XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців «Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки», що розпочинає свою роботу в столиці України — місті Києві сьогодні, 15 червня 2005 року.

Цей Конгрес прийняв естафету від XVII Міжнародного конгресу, що відбувся два роки тому в Мадриді, в Національному інституті державного управління Іспанії, й ознаменовує процес подальшого утвердження та розширення сфери професійної адміністративної культури, активного залучення до нього нових країн, нових інститутів і закладів державного управління, визначних персоналій державної служби, просування найкращих адміністративних стандартів у Європі та світі.

Як голова Міжнародного організаційного комітету цього Конгресу я пишаюся тим, що тему, місце й дату проведення форуму обрано дуже вдало. Адже нині Україна після важких президентських виборів демонструє оновлення влади, реформування державного управління на принципах демократії, верховенства права, уваги та поваги до людини. За таких обставин є підстави вважати, що питання підготовки вищих державних службовців в умовах демократичного розвитку, оптимізації політико-адміністративних відносин Конгрес обговорить у сприятливому контексті.

Звичайно, Національна академія державного управління при Президентові України, де триває Конгрес, сама належно не підготувала б цього видатного заходу без сприяння міжнародної фахової спільноти, й особливо без належної підтримки Глави держави, Уряду України.

Слова великої вдячності я адресую Президентові України Вікторові Ющенку, його Секретаріатові на чолі з Державним секретарем України Олександром Зінченком, Прем'єр-міністрові України Юлії Тимошенко, голові національного організаційного комітету Першому віце-прем'єр-міністрові Анатолію Кінаху, а також великому другові нашої Академії, її Почесному докторові, директорові Національної школи державного управління Республіки Польщі пані Марії Гінтовт-Янкович. Саме за її ідеєю місцем проведення нинішнього Конгресу обрано Україну.

Я щиро вітаю всіх зарубіжних і вітчизняних гостей, наших колег і друзів, які прибули на Конгрес з 20 країн Європи, Північної Америки, Азії. Саме такий високоповажний склад учасників визначатиме рівень проведення заходу, гарантуватиме його успіх. Під час діалогу в процесі роботи ми ближче познайомимось один з одним.

Певен, що нинішній Конгрес зробить вагомий внесок у всесвітню скарбницю надбань у сфері державного управління, збагатить її досвідом розв'язання актуальних проблем розвитку вищих державних службовців, котрі, як ніхто інший, охоплені політико-адміністративними стосунками, відповідальні за демократичний розвиток.

Сподіваюсь також, що в результаті нашої спільної роботи Україна стане краще зрозумілою й ближчою міжнародній спільноті, а її національна культура та гостинна земля викличуть бажання в учасників Конгресу ще й ще раз приїздити до нас, сприяючи тим самим інтеграційним процесам, зближенню людей і народів.

Отже, оголошую XVIII Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців відкритим.

Привітання від Президента України Віктора Ющенка



Президент України

*Учасникам XVIII Міжнародного конгресу
з підготовки вищих державних службовців*

Вельмишановні учасники Міжнародного конгресу,
високоповажні гості із зарубіжних країн,
дорогі друзі!

Щиро вітаю Вас на гостинній українській землі, в історичному місті-герої Києві, у стінах цього авторитетного навчального закладу — Національній академії державного управління при Президентові України.

Для нас висока честь приймати кращих представників відомих у світі вищих навчальних закладів з підготовки управлінської еліти, а також керівників міністерств і відомств, що займаються проблемами державної служби.

Дозвольте висловити подяку Міжнародному організаційному комітету Конгресу, що обрав місцем проведення цього важливого заходу саме нашу країну.

Це свідчить про зростання міжнародного авторитету України на шляху розбудови сучасної демократичної, правової, цивілізованої європейської держави.

В історії незалежної України захід такого рівня і значення проводиться вперше. Знаменним є й те, що він відбувається в умовах переходу нашого суспільства до нового етапу державотворення, який супроводжується переглядом базових принципів державного управління, кадрової політики, стратегій економічного, соціального, політичного та культурного розвитку.

Глибоко переконаний, що дискусії, обмін досвідом у підготовці державних службовців вищого рівня державного управління і, головне, розробка дієвих практичних рекомендацій для органів державної влади сприятимуть як поглибленню процесів реформування українського суспільства у напрямі досягнення європейських стандартів, так і зміцненню професійних контактів між учасниками Конгресу.

Бажаю Вам, шановні друзі та високоповажні гості, плідної співпраці, творчої наснаги, міцного здоров'я, щастя і родинного благополуччя.

В.ЮЩЕНКО

Привітання від Прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко

Учасникам XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців «Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико–адміністративні стосунки»

Шановні учасники Конгресу, дорогі зарубіжні гості!

Дозвольте від імені Уряду України привітати Вас з відкриттям Вашого високого форуму в столиці України — місті Києві!

Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців, який традиційно проводиться раз на два роки в різних країнах і на якому розглядаються найбільш назрілі питання врядування, є заходом світового рівня, а Ви, його учасники — керівники державної служби, вищих навчальних закладів з підготовки високопосадовців, управлінці найвищої кваліфікації, провідні фахівці, експерти — уособлюєте адміністративну й інтелектуальну еліту своїх країн, яку ми раді бачити на нашій українській землі.

Вибір теми Конгресу, місця і часу його проведення є символічним і, як ніколи, актуальним для нашої країни в контексті демократичних перетворень, оновлення влади і сфери державного управління, що в ній відбуваються.

В умовах сучасної інформаційно-технологічної революції, глобалізації й змінності світу фахова освіта і професійна підготовка перетворюються у фундаментальну цінність, що має товарну вартість і виходить на світовий ринок. Світова організація торгівлі вже розглядає питання про включення вищої освіти до сфери своїх інтересів, що не може не позначитися на нашому розумінні ролі освіти в житті суспільства, і особливо тих його представників, які покликані слугувати своїм народам і державам, — державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування.

Перед нами сьогодні постало завдання щодо перетворення глобалізації й інформатизації в позитивні чинники для всіх народів світу, щоб їх результатами справедливо користувалося суспільство. Це нелегке завдання потребує об'єднання наших зусиль, глобального професійного діалогу. Роль держави і, зокрема, корпусу вищих державних службовців, у вирішенні цих завдань, безумовно, є однією з вирішальних. Але висока якість управління — це не лише турбота урядів. Ключовими гравцями в управлінні стає також громадянське суспільство і, зокрема, фахова академічна спільнота.

Маємо щиру надію, що цей форум управлінців, практиків і науковців сприятиме продуктивному обміну досвідом у побудові демократичних суспільств, а спільна мудрість допоможе досягти гармонійного і благополучного майбутнього.

Бажаю всім учасникам Конгресу плідних дискусій, продуктивної співпраці, творчої наснаги, нових цікавих зустрічей, а також приємного знайомства з нашою прекрасною країною та її гостинним народом.

Прем'єр-міністр України

Юлія ТИМОШЕНКО

15 червня 2005 р.

м. Київ

Перше пленарне засідання

Чому для ефективного врядування потрібен розподіл між політичною та адміністративною сферами?

Ян Паства,

керівник цивільної служби, Польща

Ян Паства закінчив факультет права Гданського університету, здобув ступінь магістра права. 1989 року розпочав свою професійну кар'єру в інформаційному відділі представництва профспілки «Солідарність» при Національній комісії.

Від 1990 р. до 1992 р. працював речником воєводи в Офісі Гданського воєводства. Протягом 1992–1994 рр. навчався в аспірантурі Національної школи державного управління у Варшаві.

Упродовж 1994–1997 рр. займав посаду директора Офісу Гданського воєводства, а потім — керівника районної адміністрації в м. Гдині.

У листопаді 1997 року Яна Паству прем'єр-міністр Польщі призначив на посаду керівника цивільної служби.

Чому для ефективного врядування потрібен розподіл між політичною та адміністративною сферами?

Для мене дуже велика честь бути тут і мати змогу спілкуватися з такою поважною когортою людей. Для мене це честь через три причини: по-перше, як для професійного службовця, почесно бути запрошеним на обмін думками зі своїми колегами, з науковцями, тими, хто найкраще розуміє потреби державних службовців у підготовці й навчанні; по-друге, як для польського посадовця, цікаво бути запрошеним до сусідньої країни, з якою Польщу поєднує багато історичних та інших зв'язків, особливо останніми роками, до справді дружнього сусіда; і по-третє, як членові мережі державного управління Європейського Союзу, корисно бути запрошеним до країни — майбутнього члена Європейського Союзу.

Я хочу поділитися з вами своїми міркуваннями на тему «Чому для ефективного врядування потрібен розподіл між політичною й адміністративною сферами?» По-перше, я хотів би додати: *розподіл задля кращої взаємодії між цими сферами*. Коли ми говоримо про врядування (термін, який нині часто вживають у наукових працях і який є відносно новим для багатьох із нас), ми розуміємо, що йдеться про напрями змін, починаючи від монархії, через зміну різних режимів, потім через *уряд* (дуже популярний термін, який є базовим для розуміння сучасної держави) як систему державного управління та демократичної влади, а тепер ми дедалі частіше вживаємо новий термін — *урядування*. Яка різниця між урядом і врядуванням? Вважаю, що найважливішою різницею, наголошеною кілька років тому, є те, що врядування означає ідентифікацію й гармонізацію інтересів окремих громадян, різних груп, різних суб'єктів сучасної держави — держави ХХІ століття. Для мене це найважливіше поняття врядування. Отже, коли ми говоримо про ефективне врядування, для мене це передовсім означає ефективну ідентифікацію учасників, стейкхолдерів цього сучасного процесу, ідентифікацію їхніх інтересів, потім — дієве оцінювання цих інтересів, віднайдення ефективних способів гармонізувати ці дуже різні інтереси, інколи інтереси зовсім різних масштабів і навіть різних партій. Потім — у кінці цього процесу — вироблення дієвих рішень, а отже, рішення мають бути результативними, що їх не переглядатимуть після того, як їх ухвалено й упроваджено.

У всьому світі державне управління зазнає радикальних перетворень у відповідь на глобалізаційні виклики та наступ інформаційних технологій. Ці процеси змушують державне управління врівноважувати інтереси різних суспільних груп, ініціювати конкретні напрями економічної й соціальної політик та регулювати правове поле задля інтересів вітчизняних і міжнародних гравців. Зі зростанням поінформованості суспільства, поширенням вільного доступу до технічних інструментів передавання й отримання інформації (інтернету) зростає рівень

очікування щодо ведення суспільних справ, і державні управлінці дедалі більше залучають до цього процесу громадян. З одного боку, громадяни вимагають зменшення бюрократії та регулювання, з іншого — хочуть дієвішої державної служби. Ці суспільні очікування задовольняють політики, котрі, приходячи до влади, намагаються перебудувати державну службу так, щоби підсилити її ефективність.

Сучасна конституційна система ґрунтується на принципі стримувань і противаг. Безсумнівно, необхідно також знайти оптимальний баланс у стосунках між управлінцями та політиками. Що стосується країн Центральної Європи, які пройшли через системні реформи й нещодавно стали членами Європейського Союзу, то ці стосунки є дуже чутливим питанням. Новий соціально–політичний контекст призвів до еволюції системи державної влади, результатом чого стала зміна чисельності державних посадовців та підвищення ролі управлінців у виробленні політичних програм. У Польщі представники громадянського суспільства та політики досить часто втручаються в діяльність державних службовців. Наш прем'єр–міністр Марек Белка проголосив, що він цілковито підтримує дії, спрямовані на підсилення професійного корпусу посадовців, котрі добре розуміють і вміють виконувати управлінські завдання. Зростання чисельності висококваліфікованих державних службовців — через відкритий і прозорий конкурсний відбір — має забезпечити високий рівень ефективності державної служби.

Деполітизація державної служби також має стати найнагальнішим і найпоєднанішим завданням з реформування державної служби в наших країнах. Деполітизацію слід розуміти як розмежування державної служби та політичної діяльності. Вона має усунути пряме політичне керування державною службою та водночас зміцнити політичне лідерство й демократичний контроль над діяльністю державної служби. Метою має бути побудова державного управління, основою якого є політично нейтральні фахівці, що гарантуватимуть наступність державної влади за зміни урядів.

Звичайно, зв'язок між державною службою та політичною верхівкою завжди залишається, позаяк державні службовці адмініструють процеси, що слугують політичним цілям. Взаємодія між державними управлінцями та політиками, котрі є обраними посадовцями, є дуже важливою з огляду на функціонування державної служби, її професійні стандарти, неупередженість та соціальну довіру. Державні службовці та політики нерідко утворюють спільноту, котра працює задля спільних інтересів.

Політизація державної служби, хоч вона дещо відрізняється від добре знаної нам політизації державного управління за тоталітарних режимів, також може призводити до низки негативних наслідків. По–перше, вона перешкоджає створенню високопрофесійної управлінської спроможності. За умов частих змін уряду паралельна зміна державних службовців просто не дає змоги останнім перебувати на посадах тривалий час, аби набути необхідного досвіду.

Теоретично дуже легко визначити точки розмежування між двома сферами, але в реальному житті стосунки між представниками політичної влади та управлінцями є набагато складнішими.

У теорії існує категоризація різних систем державної служби на п'ять основних моделей¹. Перша модель передбачає, що є чітке розмежування між політиками та управлінцями, де державні службовці готові беззаперечно виконувати розпорядження політичних осіб. Друга модель (*«сільського життя»*) передбачає, що й державні службовці, і політики є частиною об'єднаної державної еліти, а отже, не мають вступати у владні конфлікти в межах чинної структури державної влади. Третя модель (*«функціонального сільського життя»*) передбачає певний ступінь інтегрованості державної служби та політичних посадовців. Політик і державний службовець, які працюють в одному міністерстві, мають більше спільного, ніж той самий міністр та його колеги в політичному кабінеті, які мають різні державні портфелі. Четверта модель (*«модель суперництва»*) передбачає істотний розрив між двома групами (політиками та бюрократами), не розв'язуючи чітко питання їхньої боротьби за владу. П'ята модель передбачає чітке розмежування між виробниками політики та управлінцями, в якій, проте, державні службовці домінують. Усі ці моделі є теоретичними, а практика показує, що існують різні схеми взаємодії між політиками та державною службою.

¹ Peters B. G. (1987), *Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy–Making*, in J.–E. Lane, ed. (1987), *Bureaucracy and Public Choice*, London: SAGE Publications, pp. 256–282

Пріоритетами на сучасному етапі реформування державної служби можуть бути такі:

- захист державної служби від прямого політичного втручання, але водночас забезпечення демократичного контролю за її діяльністю;
- формування в державній службі культури професіоналізму та розуміння обов'язків;
- досягнення управлінської наступності.

Попри історичні та культурні особливості кожної країни, державна служба завжди має ту саму місію й ті самі завдання: забезпечувати професійне, надійне, неупереджене й політично нейтральне виконання завдань держави. Яка б партія не була в уряді, державні посадовці мають реалізовувати урядову політику з однаковим професіоналізмом і сумлінням. За належного державного управління посадовці можуть давати поради, які не завжди подобатимуться їхнім політичним керівникам, а інколи й відмовлятися виконувати накази чи розпорядження, що пересягають норми закону. Якщо виникають такі ситуації, то в цьому разі призначені посадовці повинні мати певний ступінь захисту від неправомірних рішень обраних політиків. Відповідно, політика кадрових призначень і рішення щодо відбору та просування державних службовців мають бути незалежними від політичних міркувань.

Усі ці питання, на мою думку, віддзеркалюють дві головні потреби сучасного врядування: з одного боку, воно потребує політичного керівництва з сильним демократичним мандатом для дотримання демократичних принципів на вищих щаблях політичної влади; але також воно потребує — на тих самих принципах — професійної адміністративної підтримки, порад і менеджменту для досягнення цілей, поставлених демократичним урядом.

На завершення я хотів би наголосити, що найважливіше питання в процесі сучасного врядування, в процесі, котрий потребує розмежування політичної й адміністративної сфер, — це усвідомлення й розуміння різних ролей та співпраця задля суспільного блага.

Дякую за увагу.

Д-р Б. Гай Пітерс,
професор, Піттсбурзький університет, США

Д-р Б. Гай Пітерс є професором з американського врядування Фонду Моріса Фалька в Піттсбурзькому університеті. Водночас він є науковим дослідником Канадської школи державної служби (раніше — Канадський центр професійного розвитку: Canadian Centre for Management Development (CCMD)). Працюючи в CCMD, написав і видав такі праці: «Менеджмент горизонтального врядування: політика координації», «Державна служба», «Стан врядування, що змінюється» та «Спроможність уряду до вироблення й аналізу політики».

Д-р Пітерс — провідний науковець у галузі порівняльного державного управління. Його першу велику книгу «Політика бюрократії» широко визнали стандартним підручником у цій сфері. Окрім цієї фундаментальної праці, він самостійно й у співавторстві написав понад тринадцять інших книг і безліч наукових статей.

Зокрема, він є співавтором книг «Менеджмент нецілісності» та «Відкриваючи наново Осборна і Геблера: уроки комісії Гора». Разом з Доналдом Савау був редактором таких видань: «Підбиваючи підсумки: оцінка реформування державного сектору», «Урядування в мінливому середовищі» та «Урядування в 21-му столітті: як удихнути життя в державну службу».

Б. Гай Пітерс був радником з питань адміністративної реформи урядів багатьох країн, зокрема Австралії, Канади, Великої Британії, Нідерландів, а також ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку).

Нещодавно за видатні наукові дослідження в галузі порівняльного державного управління професору Гаю Пітерсу присвоєно титул почесного доктора Університету Вааса, Фінляндія, та Університету Готенберга, Швеція. Він також є ад'юнкт-професором Університету Бодо, Норвегія.

Окремі, але пов'язані світи — політики та бюрократи: партнери, суперники чи вороги?

Мені дуже приємно бути сьогодні тут із вами, для мене це справді велика честь. Пан Паства сказав, що для нього це честь через три причини, я хотів би додати четверту: як скромний професор маю нагоду говорити з людьми, котрі щоденно стикаються з реальними складними проблемами врядування. Ми ж, звичайно, можемо дозволити собі розкіш дивитися на них з певної відстані й розглядати їх як наукову вправу.

Я хотів би поговорити сьогодні на тему «**Політики та бюрократи** (вживаючи слово «бюрократи» не в негативному сенсі, а лиш для означення вищих державних службовців): **чи вони є партнерами, суперниками або ворогами?** Річ у тому, що певною мірою, залежно від часу й місця, вони можуть бути будь-ким із цих трьох категорій.

Але справжнє питання полягає в тому, як збалансувати в урядуванні необхідність мати постійність, нейтральність, знання й уміння, що йде від вищої державної служби, з відданістю та лояльністю — відданістю державній політиці, цілям, що, очевидно, йде від політиків. Власне, як уже відзначали кілька разів, ці стосунки є наріжним каменем роботи будь-якого уряду: **як саме** ці дві групи гравців працюють разом, є вирішальним для врядування, тому що їхні стосунки є приводним пасом усередині державного сектору. Це приводний пас нагору й униз. Нагору він передає поради, інформацію та й, власне, лояльність — лояльність до місії, а не обов'язково до конкретної особи, а разом з цим — постійність, досвід, знання про спосіб дії системи. Униз він передає легітимність (у демократичній системі — легітимність бути обраним), спрямування політики та підзвітність.

Важливість стосунків

Приводний пас
нагору й униз

- Нагору:
 - Поради
 - Інформація
 - Лояльність
- Униз:
 - Легітимність
 - Спрямування політики
 - Підзвітність

Отже, завдання політика в цих стосунках — надавати системі динамізму, напряму, вести її вперед; тоді як завдання державного службовця — додавати до цього напряму свої знання й уміння, досвід і мудрість. Пан Паства дуже добре наголосив на важливості нормативного врегулювання цих стосунків, особливо коли це стосується питань боротьби з корупцією та протекціонізмом, підсилення нейтральної компетенції уряду, а також урядування в інтересах усього суспільства. Але нам слід подумати про те, як ці стосунки працюють.

Оскільки я за своєю природою є науковцем, то почну зі спроби розкрити сутність деяких із цих стосунків та подумати про альтернативні підходи до розуміння їх та альтернативні, справді реальні життєві приклади цих стосунків. Ми називаємо це підходами до **розуміння**. Один зі способів — просто почати із законодавства, подивитися на закони про державну службу. Звичайно, в Центральній та Східній Європі панує дуже потужна традиція слідувати букві закону в підходах до того, як керувати державною службою.

Інший спосіб — подивитися на ці стосунки з огляду на різні традиції: англо-американської традиції нейтральності та розмежування двох груп порівняно, можливо, з континентальною традицією, де державні службовці політизованіші, відіграють більшу політичну роль, мають партійний квиток. Тут уже згадували, що є ще й радянська традиція, яку до певної міри багато країн Східної Європи намагаються подолати.

Ми також можемо подумати про ці стосунки з погляду ролей, які обирають наші гравці. Є багато описів у науковій літературі про те, як з людьми проводять інтерв'ю й запитують: «У чому полягає ваша робота?», «Що ви тут робите?» Інколи державні службовці дають відповідь як традиційні чиновники: вони просто виконують розпорядження, роблять те, що їм кажуть. Інші ж дають політичні відповіді, стверджуючи, що їхня робота здебільшого є роботою політика, але часто через організаційні причини, а не політично-партійні. Їхня робота — захищати своє міністерство, просувати певні політичні курси та напрями державної політики, а також служити своєму міністрові. Більшість же скаже, що вони є гібридами — тобто частково політиками, частково — традиційними державними службовцями.

Для того щоб сьогодні докладніше розкрити ці стосунки, я пропоную розглянути п'ять можливих моделей і спробую бути не надто науковцем, хоча цьому важко зарадити. Це певною мірою розумові експерименти, це ідеальні типи у веберівському сенсі. Але гадаю, вони таки допомагають висвітлити можливі стосунки між державними службовцями та їхніми номінальними політичними керівниками.

Першою з п'яти моделей є **веберівська**, або **вілсонівська**, **концепція**, за Максом Вебером, або американцем Вудро Вілсоном, котрий написав дуже відоме есе про державне управління у 1887 році до того, як йому довелося самому зіткнутися з цими проблемами вже як Президентові Сполучених Штатів Америки. Це модель формального законодавчого розмежування політики та управління, що передбачає розмежування професій, постійність державної служби або ієрархії, але, що цікаво — особливо у Вілсона, а також і в деяких працях Вебера — у цій схемі державний управлінець був фактично вищим. Він мав виконувати вказівки своїх політичних керівників, але був вищим у тому сенсі, що державне управління — це наука, а політика — це всього лиш мистецтво. Тож державне управління можна вивчати як науку, тоді як політика є політикою.

Важливість нормативного врегулювання

- Протекціонізм
- Корупція
- Компетенція

Хибна дихотомія?

Підходи до розуміння

Законодавство

- Формальне визначення ролей
- Часто дуже обмежене
- Часто непрактичне

Традиції

- Англо-американська
- Континентальна
- Скандинавська
- Латиноамериканська

Ролі

- Традиційні
- Політичні
- Гібридні
- Інші можливості (особливо останнім часом)

Структурні схеми

Методологія ідеального типу

- «Розумовий експеримент»
- Але й досі релевантний
- Деякі емпіричні посилання

Моя версія моделей

- Формальна/правова, або веберівська/вілсонівська
- «Сільського життя»
- «Функціонального сільського життя»
- Антагоністична
- Бюрократичної держави

Веберівська/вілсонівська модель

- Формальна/правова
- Передбачає розмежування професій/кар'єр
- Передбачає ієрархію
- Але (парадоксально) управління є вищим
- Деякі спроби зробити її реальною
- Але частіше риторична

Модель «сільського життя»

Ідея походить із дослідження Британського міністерства фінансів

Радше соціологічна, ніж правова або політична

- Походження
- Досвід

Елітична концепція врядування

Спільний інтерес у здійсненні правління

- «Різні гравці в тій самій команді»
- Схильні стояти на своєму боці
- Комфортне клубне середовище

А також дуже консервативне

- орієнтоване на стабільність
- отже, не демократичне?
- свої та чужі (Місіс Т.)

І корумповане???

- закрите, непрозоре
- протекціоністське

Модель функціонального сільського життя

Диференціація: горизонтальна проти вертикальної:

- Сфери державної політики
- Урядування згори вниз
- Зв'язаність з субнаціональними органами влади

Отже, особливо за Вілсоном, у цьому разі саме державний службовець був тим, хто дійсно робив справу, навіть попри те, що мав давати політикам правити та скеровувати державну політику. Були, звичайно, спроби зробити розмежування політики й управління реальним. Але в багатьох аспектах це залишається більш риторичним, ніж реальним передусім тому, що державні службовці не є роботами. Більшість із них насправді мають ідеї щодо державної політики, справді вміють думати. Вони займаються справами, котрі прагнуть зробити. Вони мають уявлення про добру державну політику. Отже, ми часто бачимо, що таке формальне розмежування насправді не є дійсно життєздатним.

Один із авторів, який пише про аналітиків політики, визначив такий тип, як «аналітики-немовлята»: це такі аналітики, котрі мають факти, знають, які є проблеми, але в них немає ідей. А от зрілі аналітики і, очевидно, зрілі державні службовці мають реальні ідеї стосовно того, що вони хочуть робити, і готові, можливо, чемно, але наполегливо намагатися ці ідеї просувати.

Друга модель дістала назву «*сільського життя*» на основі концепції, що вищі щаблі влади є своєрідним селом: усі знайомі один з одним, часто мають однакове соціальне походження й освіту, працюють у владі багато років, багато років бачать і знають один одного. Термін походить з дуже відомого дослідження Британського міністерства фінансів, зробленого Х'ю Гекло та Аароном Вілдавськи, де автори доводили, що міністерство, зрештою, є селом. Очевидно, що це є елітичною концепцією системи врядування: є одна еліта, вона править, вона має спільний інтерес, і останній полягає в тому, щоби здійснювати правління та просувати справи.

Але можна подивитися на таке село як на еліту не стільки в соціологічному, але й у політичному сенсі, боцімто політики та бюрократи мають однакові політичні переконання; тоді село, за такої єдиної налаштованості, може також бути політичним. Таке село, особливо в його соціологічному сенсі, є дуже комфортним, клубним середовищем, де все можна робити спокійно, де, знову ж таки, усі знають один одного, де можна переговорити приватно і владнати справи. Воно також може бути дуже консервативним, тобто середовищем, яке не продукує великих змін.

Тож у країнах, які перебувають у періоді трансформацій і перетворень, така клубна, комфортна, консервативна модель урядування, очевидно, не може бути найефективнішою для продукування необхідних змін. Врешті-решт, така модель може, певною мірою, бути корумпованою, адже вона є непрозорою. До неї важко проникнути ззовні, у ній складно громадянам бути залученими до прийняття рішень. Отже, така клубна атмосфера може призводити до корупції не в сенсі грошових хабарів, а в сенсі непрозорості.

Третя модель — «*функціонального сільського життя*». Тут ми говоримо про те, як поділяються органи влади. Вони, як ми знаємо, поділяються на міністерства, а міністерства часто зв'язані вертикально з групами інтересів, професійними групами, потім вони знову поділяються вертикально на субнаціональні органи влади — у випадку Сполучених Штатів Америки — через уряди штатів до міського врядування й нижче. Візьмімо, наприклад, політику охорони здоров'я. Частково політику в сфері охорони здоров'я виробляють у Вашингтоні, але потім її передають униз до департаментів охорони здоров'я на рівні штатів, далі — на рівні графств. Але в цьому разі сфера охорони здоров'я відділяється від інших сфер державної політики, і якщо ви не належите до такої групи, вам буде дуже важко грати в цю гру.

Тож нам слід думати про врядування не лише як про засіб вироблення політики в конкретній сфері, а про врядування, що має наскрізно пронизувати кілька сфер державної політики. Якщо знову взяти приклад політики в сфері охорони здоров'я, вона може бути набагато результативнішою, коли її добре інтегрувати зі сферою сільського господарства (харчування), житлової політики, відпочинку та цілою низкою інших сфер державної політики.

Але тоді функціональний поділ робить такий стиль урядування ще складнішим для досягнення. Кожна сфера державної політики має тенденцію дуже твердо стояти на сторожі своїх власних прерогатив і використовувати «свою» мову, аби тримати інших на відстані. Отже, *влада* часто обертається на окремі *органи влади*, а кожна сфера державної політики дістає змогу керувати своїми справами. Це відрізняється від елітизму, який базується на знаннях і конкретних видах професійної підготовки, аніж на соціології. Робін Мартін, відомий соціолог, одного разу сказав, що професіоналізм є «тренованою спроможністю» для розуміння світу в інший, ніж звичайно, спосіб. Певною мірою ми робимо це, коли готуємо професійних державних службовців — ми даємо їм цю «треновану спроможність», аби вони побачили світ в іншому, ніж звичайно, ракурсі.

У цьому світі функціонального поділу політики дуже часто опиняються у вкрай не вигідному становищі — відносно небагато хто з них приходить, маючи великий обсяг знань і досвіду щодо державної політики, тож у цьому разі частина завдання — зробити взаємодію державних службовців і політиків ефективнішою — це не лише творити кращих державних службовців, але й кращих політиків — тих, котрі були б здатними краще розуміти інтелектуальні поради й ті сфери політики, за які відповідають. Добре, коли в цьому їм допомагають аналітичні центри, коли вони використовують працівників апарату численних урядів та все більше користуються рекомендаціями радників.

Але водночас ми думаємо про розвиток професійних державних службовців, які також мають думати про професіоналізацію наших політиків. Певний час я жив у штаті Джорджія, що в Сполучених Штатах (не в Грузії), і там губернатором був такий собі «сільський хлопець», який, серед усіх інших цікавих заяв, говорив таке: штат Джорджія не матиме ліпших в'язниць доти, доки не буде кращих в'язнів. Це, зрештою, слушно: в нас не буде кращого врядування, доки ми не матимемо як кращих політиків, так і кращих державних службовців.

Четверта концепція цих стосунків базується на тому, що політики та державні службовці є *супротивниками*. Замість того, щоби бути партнерами, вони певною мірою є супротивниками. Такі антагоністичні стосунки можуть бути *інституційними*, тобто складатися зовсім не навколо державної політики чи політичної діяльності, а лише — інституційних прерогатив державної служби.

Отже, наприклад, наша дискусія щодо оплати праці державних службовців, усі ті питання щодо прерогатив державної служби можуть часом бути джерелом протистояння міністрів і політиків. Проте можуть бути й інші джерела конфлікту: *ідеологія* (про що тут уже згадували), *партійні розбіжності* (коли новий уряд, що приходить до влади, успадковує велику кількість державних службовців, які були призначені, підготовлені та набули досвіду за попереднього уряду), звичайна розбіжність в ідеях щодо того, якою має бути добра державна політика. Звідси — конфлікт.

Зв'язки з клієнтами — бо в більшості систем урядування постійність державної служби дає їй набагато тісніші зв'язки з групами клієнтів та групами інтересів, ніж це характерно для політиків — є важливим джерелом політичної влади для бюрократії.

Базована на знаннях, не на статусі

- Епістемічні громади
- Треба бути членом, аби брати участь

Відмінна форма елітизму

- Може сприяти виробленню добрих рішень
- Але зумовлює більші труднощі для політичних лідерів

Політичне керівництво стає спроможнішим

- Кола експертів політики
- Створення аналітичних центрів
- Спирання на поради управлінських апаратів

Антагоністичні політичні стосунки

Базовані на дихотомії

- Практично, а то й інтелектуально, життєздатні
- Інституційні політичні інтереси

Різноманітні джерела конфлікту

- Ідеологія
- Партія
- Ідеї щодо державної політики
- Досвід
- Зв'язки з клієнтами
- Виконавська діяльність і «менеджеризм»

Легітимність проти знань і вмінь

База легітимності, що змінюється

Бюрократична держава*Знову ідеальний тип**Але може бути наближеним до реальності*

- Приклад Франції часів 4-ої Республіки
- Британська модель «Сера Хамфрі»
- Багато політичних лідерів наводять цей аргумент
- Щоденна реальність?

Переешкоди політичному врядуванню

- Чисельність
- Знання й уміння
- Управлінський досвід
- Час
- Коаліції тощо

Наслідки бюрократичного врядування

- Фрагментація
- Консерватизм
- Самообслуговування?

*Чи може бюрократія правити?***Чинники змін***Перезатвердження ідеології*

- Втрата консенсусу
- Зміни в уряді можуть мати значення

Коаліційні уряди (дещо суперечливо)

- Контроль у межах міністерства
- Особливо в широких коаліціях

Партійна слабкість

- Необхідність платити дивіденди
- Зв'язок із суспільством

Політизація як реакція у відповідь*Дуже широко обговорювана Багатозначне поняття:*

- «Чистий протекціонізм»
- Адміністративні посади
- Наглядові/керівні ради

Останньою й, напевно, найекстремальнішою є концепція про те, що **бюрократія править**. По суті, сучасна демократична держава — це бутафорія, і фактично бюрократія, завдяки своїм знанням і вмінням, постійності та контролю за процесами в державному управлінні дійсно править. Знову ж таки, це — ідеальний тип, наукова абстракція, але вона містить певні аргументи. Особливо якщо ми проаналізуємо ті завдання, які постають перед політиками, коли вони приходять до влади, то видається, що бюрократія справді править.

Більшість політиків, принаймні багато з них, прийшовши в уряд, не є експертами з державної політики. Потім вони часто переходять з однієї посади в уряді на іншу. Таких людей багато. У середньому за однієї парламентської каденції може бути від двохсот до трьохсот політичних призначень. Джордж Буш, прийшовши до влади, здійснив 4 500 призначень, що не так уже й багато, зважаючи на двомільйонну армію федеральних урядовців. Отже, ми говоримо про невелику політичну верхівку над численною армією державних службовців.

Багато політиків не мають управлінського досвіду, коли стикаються з масштабними завданнями керувати великими міністерствами, величезною чисельністю персоналу. Доналд Рамсфелд керує найбільшою організацією в світі, але він має певний управлінський досвід. Політики надзвичайно обмежені в часі. Ви сьогодні бачили дуже поважних політиків, і ми раді, що вони знайшли час прийти, хоч це ще одне навантаження на їхній і без того щільний графік роботи. Тож у них може не бути достатньо часу для того, щоб займатися державною політикою, менеджментом.

Отже, варто наголосити: коли ми думаємо про ці стосунки, нам слід думати про те, що вони багато в чому залежать від готовності державного службовця бути дієвим, тобто відігравати свою роль ефективно, знаючи, що його міністр має безліч обов'язків і може не мати багато знань та вмінь реалізовувати їх, і поступово передавати їх йому.

Ці стосунки змінюються. Є кілька динамічних чинників, які задіяні в цих змінах. Один із них — ми чули про це сьогодні — це перезатвердження ідеології. Якось частина післявоєнного консенсусу про світову змішану економіку держави добробуту розвалилась, отже, тепер, напевно, є більше ідеологічних варіацій. Тож певною мірою змінюються й задачі, з якими повинні мати справу державні службовці. Реформи в країнах Центральної та Східної Європи, їх різноманітний характер і зміни цього характеру можуть бути одним із прикладів таких відмінностей в ідеології.

Коаліції, коаліційні уряди, дедалі ширші урядові коаліції, як «веселкові» у Фінляндії чи «пурпурові» в Нідерландах, роблять «юшку» для Леха Валенси ще «більш юшковою».

Щодо цих стосунків хочу наголосити на одному: адміністративна реформа, менеджеризм, новий державний менеджмент — який ярлик ви не причепили б до того, що відбувається в державному секторі протягом останніх 15–ти чи 20–ти років, йдеться про посилені наголос на менеджменті. Отже, часто застосовувана метафора звучить так: «дайте менеджерам керувати», що певною мірою означає: політики, відійдіть убік. Звичайно, це є перебільшенням значення метафори. Але з іншого боку, поширення квазіурядових агенцій, віддалених від уряду відомств, менеджеризму, зменшення ваги традиційних систем управління персоналом, систем, побудованих на основі професійних якостей, — все це спрямовано певною мірою на те, щоб зробити керування цими стосунками дещо складнішим для політиків.

І останнє питання, яке я хотів би порушити (можливо, до певної міри важливіше з огляду на зміни) — це більша відкритість влади. В міру того як влада стає дедалі відкритішою, прозорішою, дедалі сильнішим стає тиск щодо відкритості. Такий собі затишний світ, де політики та державні службовці працюють разом за зачиненими дверима, стає все складніше зберігати. Система стає дедалі відкритішою. У цьому процесі нам слід подумати про те, як управляти стосунками у відкритому акваріумі, оскільки дедалі демократичніше врядування є своєрідним акваріумом.

Аби заощадити час, дозвольте від питання політизації перейти до наступного.

Ще одне, про що слід подумати в контексті перехідного періоду і трансформацій — це непрості рішення, що їх треба приймати, коли відбуваються зміни в уряді, чи то це фундаментальна зміна режиму, чи навіть зовсім звичайна зміна партійного представництва. Слід пам'ятати, що державна служба може бути лояльною або навпаки. Так само політики можуть бути такими, що довіряють або ні. Отже, треба зробити правильний вибір, бо якщо ви політик, який цілковито довіряє, а ваші державні службовці є насправді нелояльними і їм не подобається новий режим, тоді ви можете зіткнутись із саботажем. З іншого боку, якщо державні службовці є справді лояльними, а ви як політик не довіряєте їм, тоді ви можете втратити багато талановитих людей і змарнувати той талант, потенціал, який є особливо рідкісним. Отже, треба приймати делікатне рішення, але його слід зважити з огляду на такі варіанти: наскільки лояльною є державна служба і, знову ж таки, чи трансформації є фундаментальними, чи відбуваються звичайні зміни в уряді.

Підсумовуючи, я можу сказати, що тут немає майже нічого нового. Ми досліджуємо ці стосунки між державними службовцями та політиками, відколи існують демократичні системи врядування. Очевидно, що ці питання є новими для систем, що зазнають змін, які не стикалися з демократичними перетвореннями в минулому. Проте більшість напружених проблем залишається: необхідність знаходити той оптимальний баланс між знаннями й уміннями, досвідом і постійністю державної служби та динамізмом, новою енергією й політичною легітимністю, що їх привносять політики.

Кожна країна прийматиме своє рішення стосовно того, як це збалансувати. Але, можливо, найважливіше подумати про те, що такий баланс потрібен, поміркувати, які саме стосунки бажано мати, наскільки політичною чи, навпаки, нейтральною має бути державна служба, наскільки віддаленою від політичного контролю вона може бути; яка ситуація є найкращою, що саме є найкращим рішенням для *вашої* ситуації. Зробіть цей вибір і потім втілюйте його, або намагайтеся втілити. Це ніколи не буває легким завданням, про що багато хто з вас добре знає.

Дякую за увагу.

Політична прихильність, але професійність, фаховість:

- Німеччина
- США

Персональна, радше ніж політична, прихильність

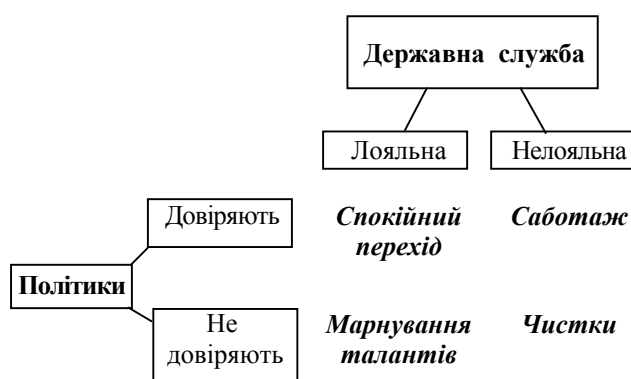
- Латиноамериканська
- Британська?
- Японська

«Один із нас»

Самовідбір

Тіньові міністерства

Перехідний період як особливий контекст



Підсумок

Нічого нового

- Переймаємося цими стосунками багато років
- Точки напруження ті самі

Але є тиск щодо необхідності змін

Здебільшого тиск спрямований проти конфліктів або політизації

Хороші новини, погані новини

Друге пленарне засідання

Професіоналізм вищих керівних кадрів державної служби

Майкл Даггетт,

генеральний директор Міжнародного інституту адміністративних наук (IIAS), Бельгія

Зайнявши кабінет, вікна якого виходять на фешенебельну авеню Луїз у Брюсселі, Майкл Даггетт з весни 2001 року перебрав на себе відповідальність за менеджмент і політику доволі старої міжнародної організації (яку задумано ще 1910 р., а створено в Брюсселі 1930 року), але такої, що в свої 75 років залишається передовою й зосередженою на змінах не менше, ніж на стабільності в державній службі.

За родом занять він британський держслужбовець, за освітою — історик, а за покликанням — палкий прихильник сучасного врядування та досконалого державного управління. Навчався в університетах Дарема й Оксфорда, був науковим дослідником в Університеті Суонсі. Потім його запросили до роботи в уряді Великої Британії, де він працював у міністерствах доквілля й освіти та в Офісі Кабінету. Згодом він став національним представником у Європарламенті та директором європейських навчальних програм у Центрі професійного розвитку та досліджень політики (Centre for Management and Policy Studies — CMPS) у Саннінгейлі, після чого йому запропонували зайняти теперішню посаду, на яку його одностайно перебрали в липні 2003 року в Африці.

Робочими мовами Міжнародного інституту адміністративних наук (IIAS) є англійська та французька. Його членами є 100 країн, він має національні секції. Майкл — перший в історії цього закладу англомовний генеральний директор. Він і його багатонаціональна команда використовують обидві мови, проводячи три щорічні конференції в різних частинах світу (у 2003–2004 роках в Африці, Європі, Північній Америці й Азії), видаючи науковий журнал «*International Review of Administrative Sciences*» («Міжнародний огляд адміністративних наук») та керуючи складною багатонаціональною організацією. Президентом IIAS є відомий австрійський науковець, а членами Виконавчого комітету є як науковці, так і міністри й посадовці з Південної Африки, Ер-Ріада, Лондона, Сорбонни, Гамбурга, Афін, Мехіко та Токіо.

Майкл Даггетт є позаштатним професором Пекінського університету, членом редколегій наукових журналів, що їх видають у Сеулі, Катарі та Нігерії. Він також підтримує тісні зв'язки з ООН, ЄС (від якого IIAS нещодавно отримав контракти на проведення досліджень). Майкл Даггетт є автором численних публікацій з питань урядування, реформ і глобального розвитку. Нещодавно вийшла його праця «*Світ, що обертається*» («*The Turning World*»), яку він написав спільно з Гвідо Бертуцчі, директором Департаменту ООН з економіки та суспільних справ (UNDESA).

Професіоналізм вищих керівних кадрів: його компоненти

Контекст

Я вдруге в Києві, цього разу — як учасник конгресу з підготовки вищих державних службовців. Минулого разу я був тут восени 2004 року, можна сказати, в останні дні існування старого режиму, і відчував, що країна перебувала на порозі змін. Навіть не можу висловити, яке серйозне враження справили на мене колеги з Академії державного управління та їхня щира турбота про майбутнє своєї країни, що переживала складний етап свого історичного розвитку. Величезна скульптура на березі Дніпра має повсякчас нагадувати кожному з нас про важкі часи, коли українців намагалися позбавити навіть місця на цьому континенті. Сподіваймося, що ті часи вже назавжди позаду і ця ріка нарешті безперешкодно донесе свої води до європейського моря.

Я привіз вам вітання від моїх колег з Міжнародного інституту адміністративних наук у Брюсселі. Я знайомий з кількома відомими науковцями зі Східної Європи. Дозвольте назвати, окрім шановного ректора Академії, професорів Марію Гінтовт-Янковіч з Варшави та Барбару Кудрицьку з Бялистока, з якими ми часто зустрічаємося на конференціях у Брюсселі, Анкарі та Нью-Йорку;

професорів Іоана Хоргу та Іону Васіу з Румунії; Мірко Вінтара з Любляни. Усі вони присвятили життя підготовці нового покоління державних службовців, що розв'язуватимуть проблеми, поставлені перед країнами цього регіону. Безумовно, їм потрібні союзники всередині державної служби. Наскільки я знаю, в Польщі вони отримують значну підтримку від Яна Пастви та Яцека Чапутовіча, в Угорщині — від Імре Веребелі, котрий нерідко приїздить з лекціями і в країні Центральної Європи. Діючи поодиночі, два компоненти державної служби — освітній та офіційний — нездатні забезпечити такої ефективності, яка є результатом спільних зусиль. Людині потрібно *дві* ноги, щоб добре ходити.

Місце IIAS та IASIA в державному управлінні та професійній підготовці державних службовців

Міжнародний інститут адміністративних наук (IIAS) не є неурядовою організацією. Це організація, що вивчає врядування. Ми не можемо претендувати на звання неурядової, оскільки врядування — сучасне врядування та державне управління — є нашою пристрастю й гордістю. Починаючи від 1930 року ми прагнемо зробити свій скромний, але серйозний внесок у поширення знань про наш предмет, в обмін накопиченим досвідом між Брюсселем та іншими містами, країнами, інституціями. Від червня 1940 року до 1951 року нашого голосу не було чути. Після цього тривалого мовчання ми відродилися, почасти за допомогою США та наших традиційних західноєвропейських партнерів — Франції, Німеччини і, звичайно ж, самої Бельгії, подібно до того, як відродилось Європейське Співтовариство. Сьогодні ми працюємо по всьому світі, на всіх континентах. І пишаємось цим. Я вже згадував наш *Міжнародний журнал з адміністративних наук*, що його багато років видавав директор бельгійської філії Інституту Альбер Лесуар. Наразі цей журнал видається в Університеті Брока, Онтаріо, Канада. VI конгрес Інституту відбувся у Варшаві, XXVI — у Кореї, а XXVII пройде в Дубаї. Членом нашого комітету був американський індіанець, працівник адміністративної служби; наші працівники живуть у Мексиці й Сідней, Алжирі та Стелленбоші. Наш наступний генеральний речник — людина, що веде конгреси та конференції — родом із Бразилії.

Наша Міжнародна асоціація шкіл та інститутів управління (IASIA) — для якої читає лекції на запрошення професор Гінтовт-Янкович — займається безпосередньо професійною підготовкою державних службовців. Вона, по суті, є асоціацією різних інституцій; деякі з них є університетами, інші — урядовими установами. Очолює інститут Туррай Ергюн з TODAIE, Адміністративного коледжу Анкари, який цього року організовує зустріч у Коמו, щоб обговорити, чи потрібні різні підходи до підготовки та підвищення кваліфікації службовців різних рівнів виконавчої влади. Запрошую вас приєднатися до нашої дискусії. Отже, для IIAS та IASIA, а також для нашої Європейської групи з державного управління (а я маю честь бути генеральним директором усіх цих установ), професіоналізм державної служби є наріжним каменем у системі цінностей. А тепер дозвольте зупинитися на конкретніших питаннях.

Системи державного управління, держава та громадянське суспільство

Основою міцного будинку є фундамент. Основою демократичної держави є громадянська культура її населення. На мою думку, державна служба не є винятковим породженням, «еманацією» чи проявом держави. Вона також, якщо вже застосовувати цю категорію Гегеля, є частиною *громадянського суспільства*. Жодна держава не може створити державну службу, якщо суспільство не сприймає, або ще не виробило, певних характеристик і правил поведінки. З іншого боку, жодна державна служба не може функціонувати належно, якщо держава, що її створила, є корумпованою або опікується тільки власними інтересами. На мою думку, державна служба не може існувати як цілковито ізольований щабель — як каста чи стан. Вона завжди відчуває вплив згори та знизу та, своєю чергою, має впливати на ситуацію згори й знизу. Вона є частиною цілого, повинна уникати пихатості, що може стати руйнівним наслідком близькості до влади. Вона також мусить уникати впливу приватних інтересів внаслідок розвиненості приватного сектору в громадянському суспільстві.

Я дотримуюся такої думки, бо певен, що суспільство має поважати своїх політиків. Відколи 1967 року я прочитав працю Бернарда Кріка *«In Defence of Politics»*¹ (*«На захист політики»*), то переконався, що в демократичному суспільстві знайдеться небагато професій, які варті більшої поваги. Ніхто, крім політиків, не постає в своїй кар'єрі перед загрозою миттєвого забуття, яку несе

¹ *In Defence of Politics*, London, 1962.

в собі урна для голосування. З іншого боку, ми, державні службовці, не позбавлені вад. Державний службовець може стати самовдоволеним чи егоцентричним, захищати власні привілеї, відірватися від тяжкого життя простих людей. Президент нашої африканської філії Атангана Мебара зазначав, що навіть по багатьох роках незалежності урядування в Африці вважалось прерогативою «білих» та мешканців міст. За його словами, «високі посадовці визначали власні правила гри, разом із законами та процедурами, що впливали на їхні особисті інтереси»². Звичайно, не всім подобається слово «службовець» [англійською — «слуга»], але ми вчимо нові покоління державних службовців пишатися цим званням. Навіть найгідніші мусять іноді «мити ноги іншим людям».

В ідеалі ця діалектика демократії призводить до творчої напруги, оскільки мудра державна служба чутливо реагує на тенденції живої демократії, як досвідчений капітан веде свій корабель у бурхливому морі, ніколи не кидаючи його носом у потік води без якоря і ніколи не підставляючи борт під високу хвилю.

Сутність державної служби: робота службовця держави

Я вважаю, що цінності ідеального державного службовця, адміністратора, який уособлює вигоди держави, найточніше описав Макс Вебер, великий німецький теоретик, який означив сучасне поняття бюрократії. У праці під назвою «*Wirtschaft und Gesellschaft*»³ (*Економіка та суспільство*), написаній ще до 1914 року, він зобразив посадовців як працівників системи, що має такі характеристики:

- структура ролей і законів, які передбачають розподіл відповідальності та юрисдикції;
- регульована влада, що закріплює конкретні повноваження за конкретними ролями;
- належно підготовлений і кваліфікований персонал;
- ієрархія відносин між підлеглими та керівниками, у якій кожен знає своє місце;
- значний обсяг письмової документації та звітності.

Підсумовуючи загальні риси системи, він пише:

«Зведення сучасної системи управління до правил є глибоко укоріненим у самій її природі»⁴.

У цьому сенсі система потребує особистостей, яких можна запрограмувати на виконання завдань, функціонування в умовах правових обмежень, інакше кажучи, «підходящих». Бюрократів відбирають для цієї роботи за його внутрішню готовність грати за певними правилами. А потім навчають грати лише в цю гру. Важко сказати, наскільки така роль відрізняється від ролі живої машини на зразок робітника з книги Фріца Ланга «Метрополіс», який переміщує стрілки величезного годинника, точно повторюючи рухи машини.

Під впливом системи, в якій вони повинні працювати, у людей формуються певні ментальні структури, а саме:

- а) почуття *покликання* — того, що вони не просто мають «роботу», а професію, яка визначає все їхнє буття;
- б) почуття *обов'язку* та того, що Еварт Вудрідж називав «психологічним контрактом»⁵;
- в) почуття *безособовості*, позаяк їхні рішення та дії базуються на об'єктивних критеріях; люди, на яких вони працюють, визначаються тільки за їхніми ролями (приміром, «міністр»), а не за їхньою людською сутністю або характером стосунків (особистих чи політичних). У системах континентального права головним засобом вираження цієї безособовості є закон — *Rechtsstaat* (*правова держава*);
- г) *призначення*, а не обрання на посаду. Говорять, що «вибори є запобіжником проти надмірної зосередженості на собі» в той час, як призначення — це результат відбору, що міг би бути зроблений і на користь іншого; призначення — це не право, а привілей;

² *Ethics and Values in Public Administration*, IAS Brussels, 2001.

³ H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber*, New York, 1946, p. 199.

⁴ *ibid.*

⁵ «Призначення на посаду... розглядається як прийняття на себе певних зобов'язань щодо належного управління в обмін на безпечне існування», Gerth and Mills, p. 199. Вудрідж писав про це в праці «*Understanding the Psychological Contract in the Public Sector*» («Розуміння психологічного контракту в державному секторі»), 2001.

- г) почуття того, що посаду дано *на все життя*. Бюрократ продає свою працю не за робочими годинами чи тижнями, а на все життя, й очікує, що його не звільнять необмірковано чи без причини;
- д) отримання помірної заробітної плати, що підвищується повільно в міру *кар'єрного* зростання, але доповнюється очікуванням гарантованої пристойної пенсії;
- е) певне *утримання* від участі в політичній діяльності, що коливається від цілковитого нейтралітету до неактивного членства в політичних організаціях; залучення до політики лише в чітко визначеній бюрократичній ролі.

Вищевикладене дозволяє зрозуміти певні ситуаційні передумови та загальні операційні правила професіоналізму державного службовця. Але якими ж є його компоненти? На мою думку, трьома ключовими вимірами професіоналізму є:

- *відданість державній політиці*. Відданість системі й результатам її функціонування; визнання повноважень, закріплених за певними посадами в межах системи, та, на певному етапі, лояльність до людей, що обіймають ці посади, за умови, що вони не вимагають порушувати якихось засадничих правил системи;
- *відстороненість від державної політики*. Віддаленість від політики та людей, що дозволяє розробляти й надавати розумні поради на основі фактичного, а не бажаного стану справ;
- *чутливість до державної політики*. Здатність віднайти компроміс між двома першими вимірами, як у людських стосунках, так і у виконавчій ефективності.

Для мене — а я вихований у системі, що вимагала говорити «Так, пане міністре» — завжди є очевидною потреба формувати та розвивати ключове вміння (що має безліч складних нюансів) віднаходити баланс між відданістю державній політиці та відстороненістю від політики, що забезпечується завдяки чутливості й професіоналізму державних службовців. Так, щоб вони могли з однаковою готовністю розробити засади політики в певній галузі, а потім критично їх переосмислити та за потреби відкинути. Ознакою справжнього професіонала, насправді, є *ступінь і форма* відданості.

Четвертий вимір — етика

Одного виміру таки замало. У 2002 році наш інститут видав книгу, цілковито присвячену питанням етики та цінностей у державному управлінні. Серед її авторів були визначні науковці й практики. Але серед наших авторів були навіть найвидатніші особистості свого часу. Зокрема, 1950 року, дванадцять тижнів по тому, як Роберт Шуман розпочав європейський проект у Парижі, та за шість тижнів, як війська Північної Кореї сунули на південь, у самому розпалі холодної війни ПАС провів свій щорічний конгрес у Римі. До його учасників звернувся з промовою Папа Пій XII (нещодавно ми знайшли текст цієї промови в нашому архіві). Святий отець сказав (французькою мовою), що

«в очах Церкви жодна суспільна інституція, окрім родини, не є настільки ж важливою, настільки ж необхідною, як держава (...A ses yeux, aucune institution social, après la famille, ne s'impose aussi fortement, aussi essentiellement, comme l'Etat)».

Далі він зазначив, що державне управління — це не лише технічна, але й етична справа. На думку Папи, останнє слово має належати не експертам з організаційних питань, а тим, хто вбачає в державі живий організм, звичайний прояв людського єства, «інтимну коаліцію» між людьми задля поліпшення їхнього спільного добробуту. Тодішня промова Папи глибоко вразила слухачів. Гадаю, вона вразила б і нас з вами, оскільки з неї ми виносимо чітке усвідомлення того, що керівний склад професійної державної служби має відігравати роль повитухи, наставниці, свахи в цій «інтимній коаліції».

Є ще один аспект етики й поведінки, який я вважаю вкрай важливим. Це необхідність віднайти *рівновагу між самоповагою та скромністю* вищих керівників, або еліти, державної служби.

На необхідності приділяти достатню увагу скромності державних службовців вперше наголосив Дідьє Мос:

«...щодо скромності, то ми маємо краще усвідомлювати, що управління не є річчю в собі, відокремленою від решти світу. Дуже часто управлінці у Франції, Європі та інших країнах світу мають рефлекс зверхності. А насправді наша легітимність, і ми це добре знаємо, визначається лише необхідністю виконувати певну низку колективних функцій — чи то як підлеглі, чи керівники — від імені наших співгромадян. Я думаю, що така скромність є визначальною чеснотою, про яку ми часто-густо забуваємо...»⁶

У світі є кілька систем державної служби, що вважають себе найкращими. Приймають на таку службу за результатами суворих іспитів, фахова підготовка є серйозною та якісною, перші доручення й посади — надто складні, система оцінювання працівників — дуже вимоглива, кар'єрне зростання базується тільки на об'єктивних показниках успішності. Однак є ризик, що така елітна служба може опиратися реформам — мовляв, «зовнішні критики завжди зануди, а на внутрішніх можна не зважати». Тому я вбачаю складний діалектичний зв'язок між демократією та підзвітністю. Поважні державні службовці — а я бачив багато таких — можуть відчувати, що представляють свій народ краще, ніж обрані політики. Вони можуть дивитись на них зверхньо й нешанобливо. Вони добре знають, що міністри приходять і йдуть; що їхній термін на посаді — щонайбільше три роки; що вони є виразниками певних інтересів; що вони мають турбуватися про свою репутацію та імідж у ЗМІ. Але в кінцевому підсумку, на мою думку, підзвітність і демократія мають побороти бюрократичну гординю, коли між ними виникає конфлікт. Скромність — це спроможність підкоритися політичній волі *в разі нагальної необхідності*. Я вважаю, що державна служба має бути скромною й обережною в стосунках з громадськістю та політикумом. Водночас вона має бути відкритою для нових ідей.

З іншого боку, необхідна самоповага. Вимога щодо скромності має врівноважуватись усвідомленням того, що людей, покликаних виконувати управлінські обов'язки від імені співгромадян, не завжди достатньо поважають, що їх зазвичай сприймають як належне. Є низка рутинних обов'язків, які треба виконувати, але вони зовсім непривабливі, а отже, не кожен хоче їх виконувати. Тут я часто навожу аналогію з людьми, які мають сидіти й стежити за річками, щоб ті не піднялися надто високо над дамбами.⁷ Як ми всі нещодавно пересвідчилися, суспільство, яке забуває про елементарні перестороги щодо несподіваних природних катаклізмів, наприклад, цунамі, яке може навалитися зненацька, наражається на великий ризик. Суспільство, що не зупиняється в своєму поступі, повинно мати поважну державну службу, яка гідно здійснюватиме державне управління. Цього можна досягти, забезпечивши рівновагу між скромністю та самоповагою.

Засвоєння чотирьох вимірів

Хотів би почати із застереження. У країні, з досвідом якої я обізнаний найкраще, підготовка всіх державних службовців (я не кажу зараз про роботу CMPS у Саннігдейлі під керівництвом Девіда Спенсера) передбачає засвоєння навичок і вмінь, як ми говоримо, «сидячи поряд з Неллі» — новачок набуває професійності, спостерігаючи за роботою досвідчених колег. Так само, як підмайстри засвоюють ремесло. Часто кажуть: «Звичайно, можна написати в книжці, як робити ту чи ту справу, але справжнє вміння приходить до людини не в навчальній аудиторії, а в реальному житті на робочому місці». Державне управління потребує практичних навичок. Не можна навчитись кататися на велосипеді лише з книжки. На мою думку, до будь-якого професійного навчання та розвитку слід підходити зважено й помірковано.

Ефективний професійний вишкіл — а серед вас багато фахівців у цій галузі — може змінити поведінку та звички людини, сформувавши ставлення й розширити знання. Я вже не займаюся викладанням, як раніше, але хотів би закликати колег, що працюють у цій сфері, замислитися над тим, якого кінцевого результату ми прагнемо. Яких людей сформує наша система, якщо ми скористаємося наведеним вище рецептом? Чи змінять вони світ? Чи стануть чоловіки конкістадорами,

⁶ From *Ethics and Values in Public Administration* («Етика та цінності державного управління»), IAS Brussels, 2001.

⁷ In *The Turning World: The United Nations Debates on Governance and Globalisation* (Свім, що обертається: дебати ООН з питань урядування та глобалізації), IAS/UNDESA, 2002, G. Bertucci & M. Duggett.

що завоюють нові континенти реформ? Чи стануть жінки вільними й емансипованими? Чи ми справді прагнемо виховати в людях рабську покору? Один мій колега якось сказав мені, що ідеалом успішної кар'єри державного службовця є «не залишити по собі сліду». Не залишити нічого, передовсім помилок. Просто виконувати правила, як робот. Метою багатьох навчальних програм з професійної підготовки якраз і є досягти такого результату. На щастя, є й інші. Моя попередня робота, пов'язана з програмами професійного розвитку та підвищення кваліфікації керівників і службовців середньої ланки державного управління в Лондоні та Брюсселі, була спрямована на те, щоб допомогти їм зрозуміти значення грецького слова «pous», що не перекладається жодною мовою. Людям потрібно просто збагнути його, але важко виміряти, наскільки їм це вдалося.

Висновки для Києва

Дозвольте мені висловити деякі міркування щодо висновків, які випливають з усього сказаного, для України, хоча ці міркування й базуються лише на досвіді двох моїх поїздок до вашої країни та бесід з українцями тут і в Брюсселі.

Я вважаю значним кроком уперед той факт, що Президент України призначив віце-прем'єра з адміністративної реформи. Вислухавши сьогодні доповідь останнього, я зрозумів, що в нього дуже серйозні наміри. Будь-яка країна, якщо вона хоче по-справжньому реформувати державну службу заради підвищення її ефективності, й Україна тут не виняток, має зробити кілька обов'язкових речей:

1. По-перше, низький рівень заробітної плати державних службовців не є економічно виправданим. На цьому не можна заощаджувати. Якщо державні службовці мають низьку платню та низький статус, вони й надалі використовуватимуть службове становище для самозбагачення, і державній службі навряд чи вдасться позбавитися звинувачень у корумпованості, навіть незаслужених. Отже, масштабна адміністративна реформа повинна змінити ситуацію в цій галузі, наприклад, надавши відповідні повноваження Комітетові Верховної Ради з державного будівництва, посиливши роль внутрішнього аудиту чи розробивши Кодекс етичних цінностей тощо.
2. По-друге, необхідно поліпшити імідж державної служби. На мою думку, процес, відомий під назвою «люстрація», має бути доведений до логічного завершення, аби переконати громадянське суспільство, що влада ставиться до нього серйозно. З огляду на це новий Державний Секретаріат повинен відмовитися від ролі, яку його прототип виконував у минулому. Але, й це мені здається найскладнішим випробуванням, якщо нова влада надто очевидно створюватиме для нього найсприятливіші умови, вони обоє ризикують повторити помилки та відтворити образ минулого. Головним питанням наразі має стати, як розірвати хибне коло політичних призначень і замінити його системою призначень на основі професійних якостей, що є ознакою зрілої державної служби. Корисним може стати досвід Словенії, яка зіткнулася з подібними проблемами зміни режиму й продемонструвала чудові приклади функціонування сучасної спроможної державної служби.
3. Необхідно посилити роль цієї школи — Національної академії державного управління. Я не вважаю, що Академія повинна зосередитися на суто рутинній підготовці службовців середньої ланки, які, до того ж, не завжди прагнуть професійно зростати. З цим завданням, імовірно, впоралися б і відомчі установи професійної підготовки чи підвищення кваліфікації, що стоять ближче до клієнта, але, можливо, мають дещо нижчий академічний і науковий рівень та менший міжнародний досвід, ніж Академія. Натомість цей заклад має зосередитися на формуванні нової еліти — тих, кого прийматимуть на роботу тільки на основі професійних якостей, — та пропонувати їм програми підготовки, безпосередньо пов'язані з кваліфікаційними вимогами й акредитовані на зовнішньому, європейському, рівні. Я не пропоную Академії перейти на модель французької школи (ENA), але вважаю, що вашою метою має бути створити політично нейтральну, професійну, обдаровану й освічену групу людей, що мають зобов'язання перед державною службою та готові виступати проти її політизації. Принаймні ви могли б розглянути успішний досвід у цій справі ваших польських колег, які, під керівництвом пані Гінтовт-Янкович, спиралися на французьку модель у реформуванні системи підготовки державних службовців.
4. Державна служба в Україні має позбавлятися звичок минулого. Можливо, в суспільстві з ринковою економікою державна служба є глибоко консервативною силою, що іноді спостерігається в західноєвропейських країнах (в одній державі говорили навіть про «функціонерів-бунтівників»).

Сьогодні Україна має чудовий шанс докорінно змінити культуру управління. Як ми, у Великій Британії, добре знаємо, найбільшого можна досягти, коли політичне керівництво країни є найсильнішим. Не треба боятися прихованих інтересів та тіней *старого режиму*. Як засвідчує досвід Німеччини, якщо ви не кинете йому виклик через політичну обережність, що здається виправданою сьогодні, завтра вам доведеться сплатити за це високу політичну ціну.

5. І останнє, якщо майбутнє України в Європі, то ви маєте сформувати когорту євроінтеграторів, готових за кілька років обстоювати прагнення України в Брюсселі та інвестувати в свою надзвичайну молодь. Їм не треба бути вправними в мистецтві риторики, посилення на багату історію також не сприйматимуть нові виборці, а отже, й лідери європейських країн. Україні треба буде довести, що її прийняття до клубу відповідає інтересам самої Європи — у певному сенсі така культура й такі засоби переконання дадуть країні перевагу над іншими кандидатами. Ми всі в Брюсселі — звичайно, я не говорю зараз від імені Європейського Союзу — вражені й одночасно трохи збентежені енергійністю та рішучістю молодого покоління східноєвропейців. На вашому місці я поставив би на них — вони вас не підведуть.

Уроки, винесені з Києва 2005 року

На мою думку, керівники державної служби мають пишатися своєю професією. Вони мають бути носіями цінностей державної служби й водночас її лідерами. Вони мають знати, коли слід порушити правила, але бути готовими нести відповідальність, якщо їхня позиція виявиться хибною. Вони не повинні думати, що успішно складені іспити, чи блискуче проведена співбесіда на заміщення посади, чи навіть лицарське звання дають їм божественне право встановлювати правила. Натомість вони мусять пам'ятати, що все це лише додає їм відповідальності. Вони повинні вміти грати свою роль у великій драмі під назвою *державне управління суспільством*⁸ — суспільством, яке вже сьогодні є всесвітом. У п'єсі про лідерство професіонал має знати, коли вести за собою, а коли — йти за іншими, коли аплодувати стоячи, а коли — не вставати з місця, і, коли, пане головуєчий, — зупинитися.

⁸ See *Public Management of Society* Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context, A.P.J. van der Eyden, IOS, 2003.

Третє пленарне засідання

Багатовекторні стосунки в політико–адміністративному контексті: горизонтальна та вертикальна взаємодія

*Д-р Б. Гай Пітерс,
професор, Піттсбурзький університет, США*

Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація

Сьогодні я хочу поговорити на тему «Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація». Мене попросили зробити це з огляду на дедалі більший інтерес до теми так званого «багаторівневого врядування» в Європейському Союзі та й решті світу. Для громадян держав із федеральним устроєм багаторівневе врядування не є новиною — ми його будемо протягом століть. Але для спостерігачів чи громадян країн з більш унітарними традиціями ідея працювати в умовах багаторівневого, складнішого, поділу влади на органи різних рівнів спричинює нові доволі цікаві проблеми. Я збираюся говорити про це в контексті координації — горизонтальної та вертикальної — державної політики.

Мушу зізнатися, що це наразі є моєю манією — я зараз якраз пишу книгу про координацію, тож мене може трохи «занести» в бік того, що все слід координувати. Але частиною доказів на користь координації є те, що протягом кількох останніх десятиліть уряди багатьох країн дуже успішно себе роздірили. Вони створили багато нових відомств, квазіавтономних організацій, а в результаті — набагато більш фрагментовані, диференційовані системи врядування. Те саме характерно й для вертикалі влади — я говоритиму про це пізніше.

Отже, тепер перед нами стоїть завдання спробувати все це звести знову до купи, зробити так, аби система працювала злагоджено, і намагатися не лише здійснювати координацію суто механічно, а ставитися до координації й менеджменту проблем, менеджменту державної політики стратегічніше, тобто думати про те, що є стратегічними цілями, котрих ми прагнемо досягти, і як цілі кожної організації й окремої особи вписуються в цю масштабнішу картину: що має робити держава, що має робити уряд. Нам треба думати не про те, як механічно звести все це до купи й спробувати позбутися конфліктів, а намагатися думати, як зробити це в радикальніший стратегічний спосіб. Я, знову ж таки, говоритиму про це в контексті багаторівневого врядування.

Як я розумію **врядування**? Пан Паства вчора дав своє означення, я запропоную своє — подумати про врядування в розумінні **скеровування**: це корінь грецького слова «урядування», це те саме слово, що його вживають у значенні «спрямовувати човна». Етимологічно, як і практично, ми можемо думати про врядування як про завдання скеровувати економіку та суспільство за допомогою певних колективних важелів. Компонентами тут є передусім встановлення цілей — якщо ми збираємося кудись прямувати, то маємо знати, куди саме ми спрямовуємо — отже, маємо визначити, якими є наші цілі (колективно, адже це є, власне, колективною справою, а не справою кожної окремої організації); ми повинні бути спроможними реалізувати ті цілі, що

Урядування

Базова ідея: скеровування

Компоненти

- Встановлення цілей
- Реалізація цілей
- Координація й узгодженість
- Оцінювання та зворотний зв'язок

Різні способи здійснення цих функцій

зазвичай є завданням державної служби, але дедалі повноправнішими гравцями цього процесу стають громадянське суспільство та недержавні організації; нам необхідно мати певні засоби для внесення координації та узгодженості в наші методи врядування (те, на чому я особливо наголошуватиму); і нарешті, ми повинні мати певний механізм для оцінювання та зворотного зв'язку.

Це частина процесу скеровування, і якщо ми відхилилися від курсу, треба вміти повернутися на нього. Слід проаналізувати, що ми зробили, чому це завело нас не в той бік, і знайти способи скоригувати свої дії. Або ж, якщо все пішло правильно, то на цьому слід будувати подальші дії.

Це також дуже важливий чинник демократичного процесу, як механізм, що безпосередньо пов'язаний і з результатами врядування, і з дотриманням демократичних принципів у контексті виборчого процесу та представництва політичних партій. Я вважаю, що той дедалі сильніший наголос на участі громадян безпосередньо стосується передусім бюрократії, а не представницьких інституцій влади. Отже, ми маємо шукати способи, як зробити бюрократичні системи чутливішими, відкритішими для громадянського суспільства. Якомога ширше залучення громадян до процесу врядування — термін, який часто вживають, особливо наші канадські сусіди — є саме тим способом.

Тепер повернімось до питань *координації та узгодженості*, і передусім розглянемо деякі класичні горизонтальні проблеми врядування. Типовою проблемою, коли йдеться про координацію, є проблема *горизонтальної координації*.

Уряди — це диференційовані інституції, де є міністерства транспорту, житлового господарства, оборони тощо. Але проблеми державної політики не вписуються суто в ці чіткі категорії. Проблеми державної політики мають тенденцію переступати через кордони міністерських порогів. Отже, треба шукати шляхи, як перетнути ці кордони, щоб ефективно розв'язувати проблеми державної політики. Часом можна почути, як уряд називають системою окремих бункерів, димарів чи то коловоротів — які лиш образливі терміни не використовують для опису такого розділення за функціональними сферами та проблем, що впливають через надмірно диференційовані форми врядування!

Чому ми взагалі переймаємось питанням координації? По–перше, якщо її бракує, це дорого коштує: ми марнуємо гроші, дублюємо. А дублювання є класичною проблемою як для підприємців: їм треба обійти дванадцять офісів, щоб дістати дозвіл на відкриття бізнесу, так і для громадян: щоб отримати якусь соціальну допомогу, вони мусять обійти 10–12 офісів, заповнити ті самі форми з тією ж інформацією, що є марнуванням часу та дублюванням зусиль.

Брак координації залишає прогалини та порожнини в системі надання послуг. Брак координації також закладає суперечності між різними урядовими програмами. Наведу мій улюблений американський приклад: наше міністерство сільського господарства все ще витрачає щороку мільярди доларів на субсидії фермерам, що вирощують тютюн, а міністерство охорони здоров'я та соціальних послуг постійно попереджає, що куріння шкідливе для здоров'я. Що не так? Очевидно, нема єдиної державної політики, як і належної політики щодо тютюновиробництва. За цими двома програмами стоять різні політичні інтереси, і всім вони добре зрозумілі. Тим не менше, це вносить дублювання й ірраціональність у систему. За рахунок координації ми, ймовірно, можемо лише поліпшити якість системи врядування, і врешті–решт вона стає стрункою, впорядкованою й раціональною.

Наголос на координації та узгодженості

Горизонтальна координація

Типова проблема

Чому на ній наголошувати?

- Вартість
- Дублювання
- Порожнини
- Суперечності
- Якість, синергізм
- Стрункість, раціональність

Але, що цікаво, координація як проблема державної політики, як проблема врядування існувала завжди, вона виникла, відколи виникло врядування. Але ця проблема знову вийшла на перший план у сфері державного управління зовсім нещодавно. Державні урядовці та політичні лідери багатьох країн дедалі частіше говорять зараз про координацію як проблему державної політики, з якою вони стикаються, і є принаймні кілька причин цього.

По–перше, ми дуже добре попрацювали, аби розділити систему врядування, дуже успішно створили купу агентств і відомств, просунули управлінську свободу, поставили цілі виконавської діяльності на організаційний рівень — для кожної окремої організації, кожного окремого керівника, замість того щоб ефективно інтегрувати такі цілі в систему загалом. Тож певною мірою успіх нового державного менеджменту, успіх цих реформ створив нову проблему координації. Тобто щоразу, проводячи реформи, ми створюємо потребу для нових реформ. Мене особисто як науковця це тішить, оскільки для мене завжди є робота, завжди є про що говорити. Але це, звичайно ж, спричинює проблеми тим, кому доводиться займатися врядуванням у реальному житті, вони завжди мають великі проблеми.

По–друге, брак координації спричинює втрату довіри до влади, бо це відчуття ірраціональності не призводить ні до чого доброго, тим більше, не сприяє підвищенню рівня довіри громадян до органів влади, яка й так поступово спадає.

По–третє, змінюються потреби. Окремі групи громадян, чії потреби переходять умовні лінії відомчого поділу функцій, стають політично активнішими. Люди похилого віку — оскільки всі наші суспільства старіють — потребують широкого спектру послуг: житлових, медичних, транспортних, адресних соціальних послуг, і в міру того як вони а) становлять дедалі більшу частку населення та б) стають політично активнішими, виникає потреба інтегрувати систему надання послуг саме людям похилого віку. На іншому кінці вікового спектру — діти (те саме джерело інтегрованих потреб), а ще жінки, емігранти та ціла низка інших суспільних груп, які стають політично важливішими, також сьогодні мають потреби, що переходять межі умовних ліній відомчого поділу функцій.

Глобалізація. Глобалізацію звинувачують у всьому, не лише в цих проблемах. Вона справді певною мірою реально впливає, приміром, на економічну політику. Я колись проводив бесіду з міністром освіти Фінляндії, і вона зізналась, що прийшовши в уряд, відразу не зрозуміла, що фактично є міністром з економічних питань. Економічна політика стала політикою конкурентності, а дедалі вагомішою часткою конкурентності є добра освіта. Отже, освіта стала великою мірою прив'язаною до економічної політики, почасти через глобалізацію. Численні зв'язки такого типу між різними програмами, що їх підсилює дедалі більша інтернаціоналізація, підкреслюють інтегрованість економіки та суспільства.

Ще є просто **можливості**. Електронний уряд (ми це обговоримо пізніше), інформаційні технології та мережі створюють нові можливості для підвищення рівнів координації.

Нарешті, нині панує ідеологія врядування, яка дістала назву **інтегроване врядування (joined-up government)**. Сер Робін Маунтфілд сказав уранці, що цю назву придумав саме він (уряд Тоні Блера використовує це вже кілька років), і вона відбиває такий підхід, коли намагаються інтегрувати державну політику наскрізно — через увесь спектр урядових програм.

Чому тепер?

- Успіх вертикального менеджменту та реформ на кшталт нового державного менеджменту:
 - агенції,
 - виконавська діяльність
 - управлінська свобода
 - підприємництво
- Втрата довіри до влади
- Змінювані потреби
 - літні люди
 - емігранти
 - жінки
- Глобалізація
- Можливості
 - ІТ
 - мережі
- Ідеологія
 - створення мереж
 - «інтегроване врядування»

Отже, координація є реальною проблемою, і потреба в координуванні державної політики дедалі зростає. Зважаючи на тему нашого конгресу, варто поставити запитання: **Які роль і місце управлінців та політиків у цьому процесі?** Це дійсно питання на кшталт «Господь дає і Господь забирає», тобто політики та бюрократи рівною мірою відповідальні за проблему, і водночас вони ж мають певні механізми для якщо не розв'язання її, то принаймні поліпшення координації та узгодженості в системі врядування.

Політики, політичні лідери. Що є джерелом неузгодженості чи браку координації з їхнього боку? Часто це партійна належність, особливо в коаліційних урядах. Якщо в урядовій коаліції є члени різних партій, які очолюють різні міністерства, то вони зазвичай не надто прагнуть співпрацювати один з одним. Те саме стосується й відданості лише тим напрямам державної політики, за які вони відповідають. Ще одне — я про це казав учора — дуже часто їм бракує часу, а координація, співпраця з колегами, взаємодія з іншими міністерствами забирають багато часу. Це не легка справа, вона забирає багато часу, переговорів і компромісів, і навіть якби вони й хотіли витратити свій час, в них його може просто не бути. Це також потребує управлінських навичок. Інколи ж неспроможність координувати є просто результатом необізнаності: ми не знаємо, що роблять люди в сусідньому кабінеті, не кажучи вже про сусіднє міністерство. Досить часто рівень такої необізнаності зростає, а звідси — брак координації. І, нарешті, це просто відсутність належних процедур, які давали б змогу людям принаймні інформувати один одного про те, чим вони займаються. Це може й не приводить до ефективної координації, але допомагає позбутися різкої необізнаності щодо інших програм.

Бюрократи, державні управлінці. Їм, знову ж таки, притаманна відданість своїй організації: вони працюють в організації тривалий час, віддані їй і просто не схильні співпрацювати з іншими. Вони захищають свій життєвий простір, свою організацію та прагнуть розширити її. Сутністю політики бюрократії є те, що бюрократи та й певною мірою політики, що очолюють міністерства, вкладають багато часу й енергії, щоб дістати ресурси для власного міністерства, тож, зважаючи на той рівень зусиль, що для цього доклали, вони не хочуть ділитися цими ресурсами — фінансовими й людськими, часом і простором у своїй сфері державної політики — з іншими міністерствами. Це нормальна життєва позиція, коли ми захищаємо те, що маємо — свій життєвий простір; і в цьому процесі ми не завжди хочемо співпрацювати один з одним. Моя дочка — вчителька дошкільного закладу, я обговорював з нею деякі з цих питань, і вона сказала мені таке: «Це мені нагадує ситуацію, коли ми вчимо дітей: гарно грайтеся разом і не кидайте один одному пісок в очі». Але багато людей не навчилися гарно гратися разом, і вони часто просто не хочуть грати один з одним.

Професіоналізм. Якщо я належу до якоїсь професії — лікарів, юристів чи будь-якої іншої, то відданий їй, а ще маю свою мову, свій стиль висловлювання й мислення, що дещо ускладнює спілкування з іншими. Придивіться до багатьох організацій як у державному, так і в приватному секторах та почитайте літературу стосовно координації політики: те саме відбувається серед приватних фірм, той же брак координації. Багато труднощів спричинює те, що, спілкуючись з іншими, ми просто не розуміємо один одного, в нас немає спільної мови: ми думаємо, що є, а насправді, коли починаємо говорити про вузько професійні речі щодо державної політики, то виходить, що немає.

І знов **необізнаність.**

Роль політичних та управлінських еліт

Джерела проблеми

Політики

- Партійна належність
- Відданість одній сфері політики
- Брак часу
- Брак управлінських навичок
- Необізнаність з іншими програмами
- Відсутність процедур

Бюрократи

- Відданість організації
- Політика бюрократії
- Відданість одній сфері політики та вузький професіоналізм
- Необізнаність з іншими програмами

Так само, як ці дві групи гравців є частинами проблеми, вони ж можуть бути й частинами її розв'язання. Для політиків, безсумнівно, головним розв'язанням є підхід «згори–вниз» — влада: прем'єр-міністри, уряди, центральні міністерства й відомства тощо. Виглядає це досить старомодно, але я думаю (це можна простежити на прикладі багатьох країн — я робив дослідження щодо цього питання і проводив інтерв'ю з представниками влади в багатьох столичних містах), що це знову змушує нас подумати про прем'єр-міністра та центральний уряд як про центральний координаційний механізм; після того, як ми роками владу роздрібнювали, тепер політики та прем'єр-міністри намагаються знову звести її до купи. Випадок (якщо наводити приклади), який це добре ілюструє, стався у Фінляндії, де я певний час працював над цими питаннями в Офісі прем'єр-міністра цієї країни. Прем'єр-міністр Фінляндії запросив групу дослідників, тому що — як він пояснив — коли він став прем'єр-міністром, то раптом зрозумів, що не може нічим керувати та щось рухати, в нього немає для цього важелів, а він думає, що вони в прем'єра мали б бути. Він був дуже цим роздратований і намагався зрозуміти, як запровадити системи менеджменту державної політики та менеджменту проблем політики в центрі уряду, які б фактично дали змогу створити більш упорядковану й координовану систему менеджменту державної політики загалом.

Політичні партії також можуть тут дещо робити, якщо не мають великих внутрішніх розбіжностей, або не входять у широкі коаліції.

Державні службовці, бюрократи також можуть відіграти свою роль у розв'язанні проблем координації. Вони мають постійність, знання й уміння, вони зазвичай працюють зі своїми колегами в урядових структурах роками, якщо не десятиліттями, отже, така постійність, досвід і напрацьовані зв'язки серед колег часто дають змогу координувати роботу поміж собою досить легко, просто подзвонивши по телефону — вони знайомі й працюють один з одним роками.

Отже, згідно з вищезазначеним, можна стверджувати, що загальне реформування системи, реформа нового державного менеджменту, більша відкритість вищих щаблів влади певною мірою роздробили систему врядування, зробили її менш життєздатною як інструмент координації державної політики. Нині зовнішніх гравців у системі більше, ніж раніше. Багато державних службовців розглядають врядування як свою професію. Вони віддані ефективному врядуванню, а отже, є прихильниками створення більш упорядкованої й координованої системи державного менеджменту. Вони звикли досягати компромісу завдяки діалогу. Тут я говорю переважно про підхід «згори–вниз».

Але ми також можемо подивитися на координацію як процес, що йде знизу–вгору. Така координація виникає на рівні надання послуг, вживаючи вже стандартне поняття — це *принцип єдиного вікна*, коли громадяни можуть прийти й отримати низку послуг за різним спектром програм в одному місці й часто від однієї особи. Тож ця одна особа має бути обізнана з програмами різних міністерств, мати навички й уміння надати великий спектр послуг громадянину, коли б він не постукав у двері. Зразком такого виду програм є Сінгапур і Австралія; Норвегія наразі створює такі програми за всім спектром соціальних послуг. Ми говоримо в цьому випадку про підхід знизу тому, що великою мірою люди, які реально працюють у державному управлінні, бачать проблеми поганої координації, безпосередньо мають справу з громадянами. Часто саме такі працівники, що безпосередньо контактують з громадянами, реально відчують їхні потреби й розуміють, що не можуть самі задовольнити їх, а мусять відсилати людей від одного відомства до іншого, ще іншого тощо. Тобто саме службовці нижчих рівнів краще розуміють потребу поліпшити стан справ. Отже, нам треба, напевно, наділити їх такою спроможністю

Розв'язання проблем

Політики

- Прем'єр-міністр
- Уряд
- Центральні відомства
- Партії
- Інші органи влади

Бюрократи

- Постійність /досвід
- Мережі
- Наскрізни зв'язки в уряді
- Врядування як професія
- Досягнення компромісів
- Знизу–вгору

Координування координаторів?

обслуговувати громадян, своїх клієнтів. Ми більше схильні думати про координацію як процес згори-вниз, а нам слід серйозно подумати про нього під іншим кутом зору і будувати таку спроможність як унизу, так і нагорі.

Але часто проблема полягає ще й в тому, як налагодити зв'язок між верхнім і нижнім рівнями, а тут уже йдеться про організації.

Проте інколи — я до цього ще повернусь пізніше — неспроможність вибудувати такі зв'язки виникає через цілком зрозумілі причини, і найчастіше через питання підзвітності: треба мати змогу контролювати фінанси, дотримуватися ліній підпорядкованості й відповідальності, зокрема і юридичної. Адже без цього казначейства, міністерства фінансів, фінансові відділи в урядових структурах почуваються досить незручно і починають серйозно нервувати, коли не можуть відстежити грошові потоки, а отже, вони не дуже вітають спроби налагодити координацію, особливо внизу, через ці проблеми підзвітності. Тоді як підзвітність є одним із класичних понять при вивченні системи державного управління, часом вона виявляється перешкодою, коли ми хочемо щось поліпшити в цій системі.

Перейдімо тепер до **вертикальної координації**.

Сподіваюся, що ми добре усвідомили проблему побудови горизонтальних зв'язків в державному управлінні, як складно працювати наскрізно через різні програми. Але є ще й проблема вертикальної координації: як зробити так, щоби гарантувати громадянам у будь-якому куточку країни приблизно той самий набір і рівень послуг. Це так само важливо, як і горизонтальний вимір координації, якщо не більше. Особливо на сучасному етапі, коли уряди багатьох країн проводять децентралізацію (як я розумію, в Україні також відбувається цей процес), передаючи все більше повноважень субнаціональним органам влади, але в процесі створюючи нові проблеми координації.

Багаторівневе врядування, як це називають у Європейському Союзі, для тих із нас, хто живе в державах з федеральним устроєм, не є новою, ми його будемо роками, але для багатьох країн це нова й складна проблема: як здійснювати врядування, коли субнаціональні органи влади дістали певний рівень автономії. Це справді нелегко, оскільки майже всюди є реальні відмінності між різними регіонами країни. Наведу американський приклад: відмінності між штатом Вайомінг, який є високогірним і з холодним кліматом, та штатом Флорида, рівнинним, піщаним, зі спекотним кліматом, де, до того ж, мешкає багато літніх людей, перетворюють навіть таке просте технічне завдання як будівництво доріг на дуже складне. Отже, єдина федеральна програма будівництва автомагістралей з її однаковими стандартами не завжди спрацьовує, особливо у Вайомінгу, але може чудово спрацювати у Флориді. Отож реальні географічні відмінності, реальні соціальні та культурні відмінності, релігійні тощо в різних частинах країни роблять деякі програми більш-менш сумісними з місцевим плануванням порівняно з іншими.

Далі перед нами постає проблема, **як багато** ми хочемо координувати. На нас тиснуть вимоги забезпечити єдині стандарти — громадяни мають право на послуги, на певний мінімальний обсяг і рівень послуг, незалежно від того, де вони мешкають і хто вони є. І нам подобається цей підхід — така собі впорядкованість і певна однаковість. Можуть також тиснути дуже сильні адміністративні традиції, що передбачають однаковість. Візьмімо хоча б відомий жарг про те, що французький міністр освіти міг сказати, який рядок із Цицерона зараз перекладають у кожній школі по всій країні, просто глянувши на годинника. Звичайно ж, це перебільшення. Але за цим стоїть частина адміністративних традицій, що тисне в бік однаковості, особливо в країнах, де дуже сильні традиції адміністративного права.

Вертикальна координація

Так само важлива

Стає ще важливішою

- Децентралізація
- Багаторівневе врядування
- Європейський Союз

І складна

- Реальні відмінності:
 - географічні
 - соціальні/культурні
 - економічні
- Політичні відмінності

Скільки координації достатньо?

- Тиск у бік однаковості:
 - права
 - упорядкованість
 - адміністративна традиція
 - нема логічних підстав для різноманітності
- Тиск у бік відмінностей:
 - подолання реальних відмінностей
 - забезпечення вибору
 - ефективність

Поняття різноманіття, географічних чи соціальних відмінностей є викликом такої адміністративної традиції. А ще для різноманіття може просто не бути логічних підстав. Я вже згадував про причини, які змушують зважати на відмінності: це наявність реальних відмінностей, коли ми хочемо дати громадянам вибір. Отже, частиною поняття демократії є право громадян на вибір — чи то індивідуальний чи, можливо, колективний — у масштабі регіону, штату або міста. Частиною процесу демократизації, власне, може бути розширення можливостей вибору. Такий вибір, приміром, для регіону, може бути ефективнішим рішенням, ніж універсально заготовлене розв'язання проблеми.

Повернімося знов до питання «політики–бюрократи». Їхні ролі тут дуже подібні до тих, що й у горизонтальній координації. Стосовно вертикальної координації обидві групи мають свої певні сильні й слабкі сторони. Але детальніше я хотів би розглянути відмінності між так званою функціональною моделлю, коли ми координуємо сектор за сектором, та більш політичною моделлю, коли вертикальну координацію здійснюють радше політичними методами й за участі політичних гравців.

Функціональна модель великою мірою базується на знаннях і вміннях, з тенденцією координувати діяльність здебільшого за певними професійними напрямками. Для вертикальної координації це часто виявляється ефективним. Але тоді за хорошу вертикальну координацію комусь треба розплачуватися поганою горизонтальною. Бо там, де ми успішно координуємо діяльність вертикально, ми не можемо навіть близько підійти до такого рівня ефективності в питаннях горизонтальної координації. І ми, врешті, приходимо до управління сектор за сектором, проблема за проблемою.

А от **модель, що є більш політичною**, може мати дещо вищий рівень спроможності здійснювати координацію в обох вимірах — через політичні партії, через такі інститути, як префекти, інспекції та різні форми більш–менш політичних інструментів, а також через залучення місцевих еліт, місцевих політичних гравців до процесу координації — щоб забезпечувати таку однаковість і передавати спроможність центрального уряду органам влади на місцевому рівні.

Складним завданням є звести ці два виміри до купи. **Як звести до купи горизонтальну й вертикальну координації?** На жаль, у мене немає на це відповіді. Якщо ви сподіваєтесь на якусь відповідь, вам слід звернутися до Всевишнього. Але, як і більшість науковців, якщо я не можу відповісти на запитання, то можу його краще перефразувати. Що вам слід учинити, так це розбити складне запитання на серію варіантів. По–перше, як багато координації ви хочете? Скільки ви готові за це заплатити? Бо це не безкоштовно, необхідно вкладати час, енергію та гроші, щоб досягти однаковості та координації. Тож вам треба робити політичний та адміністративний вибори щодо того, скільки ви готові заплатити, наскільки це для вас важливо порівняно з іншими завданнями уряду, на якому вимірі координації ви хочете наголосити: ви більше зацікавлені досягти узгодженості в реалізації різних напрямів державної політики чи в однаковості стандартів послуг поміж різними географічними регіонами; який вимір з політичних чи культурних міркувань є важливішим? Які інструменти ви збираєтесь застосовувати, як ви хочете зробити це?

Одним з інструментів політики завжди був метод «пряника, батога та проповіді» [англійською — метод «моркви, батога й проповіді»], тобто можна застосувати стимул — спробувати зрушити віслюка з місця, тримаючи моркву перед його носом, і, можливо, він рушить; можна спробувати примусові санкції — бити віслюка батогом, щоби змусити його рушити; або, якщо все це не подіє, можна прочитати йому проповідь. Правда, проповіді трохи краще діють на людей, ніж на

Роль політиків і бюрократів

- Мало чим відрізняються:
 - сильні й слабкі сторони кожної групи
- Функціональна та політична моделі

Функціональна:

- наголос на вертикальних зв'язках
- базована на знаннях і вміннях
- більш бюрократична
- управління сектор за сектором

Політична:

- партії
- центральний контроль:
 - префекти
 - інспекції
- але й місцеві еліти:
 - ближчі до людей
 - але чи кращі в горизонтальній координації (?)
 - скандинавська модель
 - латиноамериканська модель

На практиці — елементи обох моделей

Як звести два виміри координації до купи

Складно, якщо взагалі можливо

Передбачає кілька варіантів вибору

- Скільки координації достатньо?
- На якому вимірі координації наголосити?
- Які інструменти використати?

Знову ж, у процесі задіяні й політики, і бюрократи

- Згори–вниз чи знизу–вгору?
- Механізми співпраці:
 - партії
 - професіоналізм
 - створення мереж

віслюків. І часто проповіді, тобто моральне переконування людей, спрацьовують набагато ефективніше, ніж спроби застосовувати чи то фінансові, чи авторитарні санкції.

Слід також розібратися з напрямком координації — згори-вниз чи знизу-вгору. Ви хочете зосередити більшість уваги на координації в центрі, щоби всі в Києві або Лондоні працювали разом для вироблення послідовної державної політики, чи ви вважаєте, що врешті-решт ефективніше все це делегувати й основне завдання щодо координації перенести на нижній рівень, зосередившись на координуванні й поліпшенні системи надання послуг населенню?

Чи завжди координація є відповіддю?

І останнє питання, яке я хотів би порушити: *чи завжди координація є відповіддю на всі проблеми?* Ще раз каюся в тому, що для мене особисто координація є наразі манією, тому що я працюю над цим як науковець, але хочу сказати, що це не є відповіддю на всі питання. У деяких сферах вона може бути негативною, навіть завдавати шкоди. Спробуйте, наприклад, координувати наукові дослідження. Дослідження зазвичай — досить самостійний і некоординований вид діяльності. Мій батько, колишній адміністративний керівник університету, казав, що намагатися керувати університетом — це все одно, що намагатися пасти котів. Можна пасти овець, але не котів, бо вони настільки незалежні й індивідуальні тварини, що ними просто неможливо керувати, а тим більше координувати їх. І не треба.

Хороший приклад для ілюстрації — війна з раком, котру проголосив Річард Ніксон, бо він хотів цілковито знищити цю хворобу за свого президентства. Отже, він оголосив велику програму боротьби з раком, але десь за шість місяців директор Національного інституту здоров'я попросив зустрічі з президентом і сказав йому таке: «З усією до Вас повагою, пане Президенте, мушу повідомити, що програма не працює так, як ми того хотіли. Ми не можемо вести війну з раком, бо досі не знаємо, в якому напрямку рухаємось, нам слід визнати, що тут потрібна велика кількість некоординованих зусиль, і тоді в кінці ми можемо дістати відповідь, але ми не можемо координувати дослідження». Важко координувати інновації.

А от у деяких сферах державної політики надмірність координації або дублювання є корисним. Попри те, що ми завжди говоримо про необхідність позбутися цього, але в певних питаннях вона потрібна. Наприклад, ми прагнемо подвійної, а то й потрійної системи безпеки, або в оборонній сфері інколи є потреба в двох або й трьох системах попередження, які працювали б незалежно одна від одної. Це видається марнотратним і неефективним, але може бути єдиним способом забезпечити належний рівень безпеки.

Конфіденційність. Ми не часто намагаємось координувати, наприклад, бази даних. У бюрократичному світі, можливо, і є бажання координувати бази даних щодо податків з базами даних щодо соціальних послуг, аби відстежувати такі речі, як ухиляння від сплати податків, проте певні принципи конфіденційності та права приватних осіб не дають змоги нам робити це.

І нарешті, координація наражається на проблеми, коли йдеться про всім відомі питання підзвітності, коли ми не можемо відстежувати грошові потоки, не можемо відстежувати лінії підпорядкованості та відповідальності. Попри те, що ми намагаємось творити ліпше врядування, будувати державне управління в більш інтегрований і координований спосіб (гадаю, нині багато урядів пробують робити це), координація, на жаль, не завжди є розв'язанням наших проблем. До цього слід підходити зважено, залежно від конкретних сфер державної політики та конкретних національних особливостей урядування.

Дякую.

Четверте пленарне засідання

Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях

Тимофій Мотренко,

начальник Головного управління державної служби, Україна

Тимофій Валентинович Мотренко призначений начальником Головного управління державної служби Указом Президента України в жовтні 2003 року. Найважливішим завданням, яке ставить перед собою Головне управління державної служби під керівництвом Тимофія Мотренка, є сприяння становленню професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби європейського зразка. Для цього розроблено та впроваджується Концепція адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки та Концепція розвитку законодавства про державну службу. Нині триває робота над новим Законом України «Про державну службу».

Тимофій Мотренко також очолює Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців, є заступником голови Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України, заступником голови Національної ради з питань молодіжної політики при Президентові України, головою Спостережної ради Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву.

Раніше працював заступником міністра Кабінету Міністрів України, заступником урядового секретаря, а згодом — заступником державного секретаря Кабінету Міністрів України. За незалежної України був депутатом обласної ради — головою постійної комісії обласної ради та заступником голови Вінницької облдержадміністрації із соціальних питань.

Здобув дві вищі освіти: одна — гуманітарна, а друга — економічна. Тимофій Мотренко — доктор філософських наук, професор. Голова Експертної ради ВАК України в галузі наук «Державне управління». Член Наглядової ради та Вченої ради Національної академії державного управління при Президентові України, член наглядових рад низки провідних національних вищих навчальних закладів. Член спеціалізованої вченої ради Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Член опікунської ради Європейського університету. Голова редакційної колегії журналу «Вісник державної служби України». Має низку державних нагород і відзнак.

Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях

Розмежування політичних та адміністративних посад

Розмежування політичних та адміністративних посад є загальноприйнятим принципом професійного державного управління в демократичних країнах, а також є запорукою створення адміністративної системи, здатної ефективно діяти в умовах політичних змін. Роль державної служби полягає насамперед у тому, щоб забезпечувати стабільність і водночас гнучкість державного управління, його чутливість до вимог суспільства. Надмірна залежність державної служби від політичної ситуації становить ризик для стабільності держави, послаблює інституційну спроможність державного управління та знижує якість послуг.

- *Має на меті створення стабільної системи державної служби, здатної ефективно діяти в умовах різких політичних змін*

Водночас інституційне закріплення розмежування політичних та адміністративних посад потребує розуміння насамперед самими державними службовцями власної нової ролі експертів з державної політики. При цьому політики забезпечують визначення пріоритетів і напрямів державної політики, прийняття політичних рішень з максимальним урахуванням суспільних потреб. Розмежування політичних та адміністративних посад тісно пов'язане з усе більшим зміщенням функцій уряду від управління майном до вироблення державної політики та стратегічного планування в окремих секторах державного управління.

Об'єктивність, неупередженість і якість рекомендацій державних службовців можна гарантувати лише за умови незалежності державного службовця від надмірного політичного впливу. В умовах розмежування політичних та адміністративних посад постає нове розуміння професійності державних службовців, що виступають від імені держави, формується нова якість стосунків між політиками й бюрократами.

Основні проблеми надмірної політизації державного управління в перехідних демократіях

Досвід країн з перехідною економікою демонструє такі основні проблеми, спричинені ризиками надмірної політизації державної служби.

По–перше, порушується принцип політичного нейтралітету професійної діяльності державних службовців. Це призводить до вироблення недостатньо узгодженої та передбачуваної державної політики.

По–друге, суттєво ускладнюється планування кар'єри державних службовців, що, своєю чергою, впливає на здатність державного сектору акумулювати й удосконалювати набутий експертний та управлінський досвід.

По–третє, надмірна політизація впливає на процес запровадження єдиних стандартів управління персоналом у державному секторі, що призводить до невиправданого суб'єктивізму керівників при оцінюванні роботи державних службовців.

По–четверте, брак гарантій правового захисту від незаконного втручання в діяльність державних службовців та їх звільнення з політичних мотивів суттєво впливає на привабливість державної служби та її професійність.

Водночас країни перехідних демократій напрацювали певний досвід розв'язання цих проблем, який варто розглянути детальніше.

Підходи до відновлення принципу нейтралітету

Стаття 29 словацької Конституції передбачає обмеження права державних службовців на політичну діяльність. Закон про державну службу серед інших положень також встановлює, що державний службовець повинен бути лояльним щодо Словацької Республіки та її Конституції, виконувати завдання неупереджено та дотримуючись політичного нейтралітету. Водночас на практиці профспілки Словаччини критикують законодавство про державну службу, вважаючи недостатніми гарантії політичної нейтральності державних службовців, оскільки є можливість звільнити їх у процесі реструктуризації державних агенцій. Бар'єром на шляху відновлення нейтралітету державних службовців є також повноваження міністра звільняти вищих адміністративних посадовців.

- *Потребує розуміння державними службовцями власної ролі експертів з державної політики*

- *Сприяє подальшій професіоналізації державної служби та формуванню нової культури стосунків між політиками та чиновниками*

- *Порушення принципу політичного нейтралітету*

- *Складність планування кар'єри державних службовців*

- *Брак єдиних стандартів професійного управління персоналом*

- *Непривабливість державної служби*

- *Закріплення заборони на політичну діяльність державних службовців на рівні Конституції (Словаччина)*

2001 року ухвалено чеський Кодекс етики, який передбачає, що політична орієнтація державного службовця не повинна шкодити його неупередженій роботі. Хоча цей документ містить доволі нечіткі формулювання, його положення все ж таки забезпечують на практиці розуміння того, що саме потрібно робити державному службовцеві в ситуації вибору при виконанні професійних обов'язків. Щоб посилити вплив Кодексу етики на діяльність державних службовців, дотримання його положень закріплене як один з обов'язків у новому законі про державну службу.

Важливим кроком у реформуванні системи цивільної служби Угорщини стало розмежування в 1990 році тимчасових політичних і постійних адміністративних посад шляхом призначення двох державних секретарів: політичного (з функціями політичного заступника міністра на термін роботи уряду) й адміністративного (з функціями професійного заступника міністра та керівника державної служби в міністерстві). Також в усіх міністерствах було створено кабінети зі складом політичних радників, призначуваних на час діяльності уряду. На практиці діяльність політичних кабінетів суттєво впливає на діяльність адміністрації, а це багато хто, зокрема й профспілки країни, розцінюють як затримку подальшої професіоналізації державної служби.

Підходи до деполітизації планування кар'єри

У Польщі, аби уникнути політизації процесу добору персоналу, детально сформульовано жорсткі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі. Зокрема, кандидати, перш ніж отримати статус державного службовця, мають пройти кваліфікаційні процедури протягом кількох років. По-перше, кандидата призначають на посаду на тимчасовій контрактній основі (до 3 років). У цей термін працівник проходить шестимісячне стажування та здобуває певну початкову професійну підготовку. Підготовчий період завершується іспитом, який приймає експертна комісія. У разі позитивного результату та за умови, що кандидат має університетський ступінь, дворічний стаж роботи на державній службі, знає щонайменше одну іноземну мову й не перебуває в резерві збройних сил, він отримує контракт на роботу в державному секторі на невизначений термін.

Словаччина задля подолання проблеми надмірної політизації державного управління на законодавчому рівні встановила розмежування умов здійснення професійної діяльності для різних категорій державних службовців. Відповідно для загального корпусу державної служби застосовують переважно елементи посадової моделі, а для адміністративної еліти — кар'єрної. Це дало змогу посилити здатність державного сектору Словаччини акумулювати експертний досвід на вищих рівнях державної служби.

Запровадження єдиних стандартів професійного управління персоналом

Відповідно до словенського закону про державну службу, що набрав чинності 2004 року, новостворена Рада цивільної служби відповідає за впровадження єдиних стандартів і процедур прийому на державну службу, призначає склад конкурсних комісій, відповідальних за набір персоналу. Рада також безпосередньо відповідає за набір вищих управлінців, зокрема й державних секретарів. До запровадження нового закону широкими повноваженнями стосовно кадрових питань були наділені керівники державних органів (політики).

У Болгарії посаду міністра державної адміністрації запроваджено наприкінці 2001 року. До його повноважень віднесено питання державної служби та адміністративної реформи, які доти

- *Встановлення обмежень щодо політичної діяльності державних службовців на рівні рекомендацій (чеський Кодекс честі)*
- *Запровадження інституційних змін, зокрема й інституту державних секретарів (Угорщина)*
- *Можливість призначення лише на найнижчі посади в державній службі (Румунія)*
- *Застосування посадової моделі державної служби для загального корпусу державної служби та кар'єрної — для адміністративної еліти (Словаччина)*
- *Централізація функцій щодо запровадження єдиних стандартів і процедур прийому на державну службу, призначення конкурсних комісій (Словенія)*

належали Раді міністрів Болгарії. Обов'язком міністра державної адміністрації в співпраці з міністром закордонних справ стало посилення спроможності Болгарії до вступу в Європейський Союз. Таким чином у Болгарії відбулось делегування функцій щодо державної служби спеціалізованому центральному органу виконавчої влади та встановлено тісний зв'язок між системою державної служби та євроінтеграційним процесом країни.

Досвід України

Україна вже має досвід запровадження посад державних секретарів. 2001 року Указом Президента України було запроваджено інститут державних секретарів у міністерствах та Секретаріаті Кабінету Міністрів України. Водночас було скасовано посади заступників міністра з покладенням частини політичних функцій на державного секретаря.

Державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств, їхніх перших та інших заступників призначав на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняв з посади Президент України.

Державні секретарі отримали певні гарантії політичної незалежності завдяки процедурі їх призначення Президентом України разом з широкими повноваженнями, що призвело до суттєвого дисбалансу між статусами міністра та державного секретаря. З огляду на це, протягом наступних років відбувався процес вимушеного поступового розширення (відновлення) повноважень міністрів. Але негативний досвід запровадження інституту впродовж першого періоду зумовив скасування його в травні 2003 року.

Невраховані ризики

Серед основних причин, що стали на заваді результативному запровадженню інституту державних секретарів в Україні, є:

1. підготовлене в закритому режимі й раптове рішення щодо впровадження інституту не дозволило швидко адаптувати його до загальної системи державної служби. Запровадження посад державних секретарів мали передувати широкі обговорення в професійних і політичних колах. Натомість відповідне рішення виявилось для багатьох несподіваним і незрозумілим;
2. нечітке визначення ролі державного секретаря полягало в наділенні його суттєвими адміністративними повноваженнями та обмеженні узвичаєної в країнах розвиненої демократії ролі менеджера процесу вироблення державної політики;
3. водночас державні секретарі на практиці виявились наділеними певним колом політичних функцій. Зокрема, наприклад, виконували обов'язки міністра за його відсутності, представляли міністерство у Верховній Раді та брали участь у засіданнях Кабінету Міністрів України замість міністрів. Це спричинило, з одного боку, дублювання функцій міністра й державного секретаря, а з іншого — створило умови для суттєвого дисбалансу між їхніми повноваженнями. Це фактично означало, що сам задум реформи унеможливив досягнення її цілей.

Перспективи розвитку відносин між політиками та чиновниками

Розмежування політичних та адміністративних посад допоможе забезпечити професіоналізацію державної служби на засадах партнерства й діалогу між політиками та державними службовцями, подолати недовіру в їхніх відносинах.

- *Делегування Радою міністрів функцій щодо державної служби та управління персоналом Міністерству державної адміністрації (Болгарія)*

- *Запровадження посад державних секретарів 2001 року разом зі скасуванням посад заступників міністра*

- *Призначення держсекретарів Президентом України та наділення їх широкими повноваженнями відповідно до примірного положення*

- *Поступове розширення повноважень міністрів*

- *Скасування інституту державних секретарів у травні 2003 року*

- *Підготовлене в закритому режимі та раптове рішення стосовно запровадження поділу посад*

- *Дисбаланс між повноваженнями міністра та державного секретаря*

- *Поєднання політичних та адміністративних функцій державними секретарями:*

- *виконували обов'язки міністра за його відсутності*

- *представляли проекти законодавчих актів у Верховній Раді України*

- *брали участь у засіданнях КМУ замість міністра*

- *Від недовіри до партнерства політиків і чиновників на засадах професійного діалогу*

Водночас забезпечення політичної нейтральності державної служби прискорить створення в Україні державної служби європейського зразка та зробить незворотним процес демонтажу радянської політизованої номенклатурної ієрархії.

Інструменти розмежування політичних та адміністративних посад

Для ефективного розмежування політичних та адміністративних посад необхідно через удосконалення законодавства про державну службу на основі принципів європейського адміністративного простору:

- 1). встановити публічно–правові відносини між державним службовцем і державою;
- 2). забезпечити гарантії політичної нейтральності в діяльності державних службовців;
- 3). інституціоналізувати вищий корпус державної служби.

Ще один чинник, що має відбитись у реформованому законодавстві, — подальша професіоналізація державної служби на засадах стабільності та безперервного вдосконалення навичок державних службовців, передовсім щодо консультування з питань державної політики. Така державна служба означатиме для уряду гарантію необхідного рівня компетентності службовців і наявність дієвої урядової машини, здатної до саморегулювання.

Як долати ризики впровадження інституту державних секретарів

Однією з основних причин неможливості стабілізувати політико–адміністративні відносини лише правовими засобами — брак широкого політичного консенсусу та розуміння критичної важливості поділу між політикою й адміністрацією. Тож відкрите обговорення цієї ідеї має знизити ризики планового запровадження інституту державних секретарів у системі державної служби.

Чітка регламентація повноважень державних секретарів, з огляду на їх подвійну роль адміністративних топ–менеджерів і радників з державної політики, допоможе зробити інститут державних секретарів своєрідним «інтерфейсом» взаємодії бюрократів та політиків, налагодити надійний зв'язок між ними й сприятиме формуванню стабільної державної служби.

Інтенсивне навчання державних службовців вищого корпусу забезпечить їх сучасними управлінськими навичками, зокрема щодо аналізу політики, стратегічного планування та управління змінами. Це, своєю чергою, сприятиме подальшому підвищенню ефективності діяльності вищих посадовців і системи органів виконавчої влади загалом.

Запровадження механізму апеляції щодо прийнятих кадрових рішень у системі державної служби прискорить процеси адаптації нових інститутів та створить умови для внутрішнього нагляду за додержанням єдиних стандартів управління персоналом.

Підсумовуючи, зазначу, що в Україні впродовж останніх чотирнадцяти років сформувалися ключові політичні інститути демократичної держави. Нещодавні революційні події чітко продемонстрували бажання суспільства рішуче залучатися до їхньої роботи. Нині громадянське суспільство очікує подальших конкретніших дій від уряду, ніж ті, які він робив дотепер. У цьому сенсі реформа державної служби має гарантувати права, свободи та законні інтереси громадян України за мінімальну ціну для суспільства. Демократія є не даністю й самоціллю, а постійною функцією відповідального уряду, що служить суспільству.

- *Від радянської політизованої ієрархічної номенклатури до професійної та політично нейтральної державної служби європейського зразка*

- *Встановлення публічно–правових відносин*
- *Забезпечення політичної нейтральності*
- *«Інституціоналізація» вищого корпусу державної служби*
- *Подальша професіоналізація державної служби на засадах стабільності та безперервного вдосконалення*

- *Відкрите обговорення необхідності запровадити інституту державних секретарів і політичних заступників*
- *Чітка регламентація повноважень державних секретарів, з огляду на їх подвійну роль — адміністративних топ–менеджерів та радників з державної політики*
- *Інтенсивне навчання для державних службовців вищого корпусу*
- *Запровадження механізму апеляції щодо прийнятих кадрових рішень у системі державної служби*

Засідання робочих груп

Робоча група «Корпус вищих державних службовців у період демократичного розвитку: призначення на посади, спадкоємність і стабільність»

*Головує: Сер Робін Маунтфілд,
колишній постійний секретар Кабінету (уряду), Велика Британія*

Сер Робін Маунтфілд до виходу у відставку 1999 р. обіймав посаду постійного секретаря Кабінету Великої Британії.

Він вступив до державної служби 1961 р. і протягом наступних 38 років працював з 29 різними міністрами Кабінету та вісьмома прем'єр-міністрами з обох головних політичних партій.

Більшу частину своєї кар'єри він присвятив промисловій політиці — відповідав за націоналізацію двох галузей у 1970-х роках і за приватизацію інших — у 1980-х та 1990-х роках.

Від 1984 р. до 1992 р. він був заступником секретаря Міністерства торгівлі та промисловості, а протягом 1992–1995 рр. — заступником міністра Скарбниці Великої Британії.

Працюючи постійним секретарем Кабінету, Робін Маунтфілд безпосередньо керував державною службою, здійснюючи програму створення виконавчих агенцій, розробляючи систему електронного врядування, а також працюючи над багатьма іншими аспектами модернізації державного управління.

Полишивши державну службу, він був радником багатьох урядів у країнах з новонародженою демократією з питань менеджменту державної служби та реформування державного управління.

Вступне слово

*Сер Робін Маунтфілд,
Велика Британія*

Корпус вищих державних службовців у період демократичного розвитку: призначення на посади, незаангажованість та політична нейтральність

Багато доповідей та виступів на цій конференції присвячено проблемі формування професійної, політично не заангажованої державної служби.

Я, зі свого боку, хотів би порушити такі питання:

- 1). що означає поняття «професійна, політично нейтральна державна служба» і чому добре мати саме таку;
- 2). чому урядам країн нової демократії на постперехідному етапі важко створити й утримувати саме таку державну службу;
- 3). що можна зробити для формування та розвитку професіоналізму й політичного нейтралітету державних службовців.

Наявність професійної та політично не заангажованої державної служби корисна для суспільства щонайменше через п'ять причин.

По-перше, виведення питань відбору кадрів для служби та їх просування кар'єрними щаблями з-під контролю політичних партій чи міністрів є одним з найвірніших **захисних бар'єрів проти корупції**. У Великій Британії концепцію кар'єрної (а отже, постійної та політично незалежної)

державної служби було вперше викладено в доповіді Норткота–Треvelyяна (Northcote–Trevelyan Report) 1850 року. Головним аргументом, якого наводили автори доповіді на користь постійного характеру служби, було те, що лише так можна покласти край протекціонізму, що на політичному жаргоні називався «працевлаштуванням своїх хлопців». Іншими словами, надання робочих місць в обмін на привілеї чи послуги — фінансові або політичні послуги того чи іншого гатунку. В результаті «працевлаштування своїх хлопців» певні люди отримували роботу в державній службі помилково, а отже, це були не ті, хто справді переймався суспільним благом.

Другою причиною є **забезпечення спадкоємності й безперервності**. Переваги спадкоємності можна чудово продемонструвати методом «від зворотного» на негативному прикладі американської системи, за якою три верхні рівні адміністрації змінюються щоразу зі зміною президента — так звана «система здобичі». Конституційним механізмом стримування в США є процес затвердження в Конгресі, що забезпечує громадський контроль за системою. Однак це тривалий процес. Внаслідок цього кілька місяців на початку чотирирічного президентського терміну витрачається на призначення нової команди, а наприкінці терміну члени команди витрачають ще кілька місяців на пошуки нової роботи. Постійна державна служба, яка готова й повинна, в силу професійних вимог, діяти лояльно щодо змінюваних урядів, без жодної політичної упередженості, є дійовим розв'язанням проблеми.

Третя причина полягає в можливості акумулювати значний **досвід і знання** та розвинути тривалу **«інституційну пам'ять»**. Інакше кажучи, державна служба є хранителем фактичних знань і практичного досвіду щодо ефективних та неефективних методів розроблення чи впровадження політики в певній галузі, якими можуть користуватися уряди, що послідовно змінюють один одного.

Четверта причина — накопичені службою **знання про механізми функціонування державної машини** та шляхів її використання для здійснення політичних програм кожного з наступних урядів. Справа врядування є складною, і будь-якому урядові потрібні фахівці, що знають, які важелі державної машини слід застосовувати для належного просування цієї справи.

І нарешті, перевагою політичного нейтралітету є здатність державної служби зберігати, хоча й лояльне, але **аналітично–критичне ставлення до надмірного політичного ентузіазму** нових урядів. Деякі політики розцінюють це негативно, як намагання перешкодити новому урядові в запровадженні нових ініціатив. Проте саме політично нейтральні радники з питань політики, за умови правильного використання їхніх порад, допомагають побачити не лише сильні, а й слабкі сторони конкретних варіантів політики та убезпечити міністрів від підводних каменів, об які може розбитися їхня ініціатива. Це конструктивна, а не руйнівна критика.

Звичайно, концепція політично нейтральної державної служби була непридатною для однопартійної системи врядування, що існувала донедавна в більшості країн Центральної та Східної Європи, чи для диктаторських режимів, які все ще є в світі, або ж для колишньої системи апартеїду в Південній Африці. Не було потреби забезпечувати наступність і послідовність на рівні державної служби, коли така спадкоємність і незмінність існувала на політичному рівні.

Але в нових історичних умовах, коли влада обирається демократичною більшістю, можливість зміни уряду стає невідворотною. В багатьох перехідних країнах уряди, обрані після 1990 року, поставилися до державної служби, успадкованої від попереднього режиму, недовірливо, якщо не відверто вороже. Ситуація була характерною не тільки для Східної та Центральної Європи: це саме відбувалося, приміром, у Південній Африці, де більшість державних службовців були поборниками апартеїду, чи в Іраку, де проблема прибічників партії Баас й надалі перешкоджає створенню демократичної державної машини. Тому природно, що перші демократично обрані уряди зазвичай воліли створити цілком нову державну службу з новими кадрами, або принаймні звільнитися від найодіозніших представників попередньої системи та призначити нових керівників. На практиці ж нові керівники й працівники державної служби виявлялися не лише прихильниками демократичної системи врядування, а й політичної програми конкретної партії чи партій, що формували новий уряд. Нічого страшного в цьому не було, але з першою ж зміною уряду його наступник знову сприймав успадковану державну службу недовірливо та здебільшого вирішував змінити її керівний склад на лояльніший. Отже, керівництво державної служби постійно змінювалось, приходили нові недосвідчені посадовці з лав прибічників переможної партії. Дивно, що більшість політиків у таких країнах загалом підтримували концепцію постійної, професійної та політично нейтральної державної служби; просто вони вважали, що її керівники, призначені попереднім урядом, були налаштовані проти них і що нова система мала починати з призначення нових людей. Звичайно, треба було розірвати це хибне коло призначень і звільнень.

Ця проблема, повторюю, характерна не лише для країн перехідної доби: в Західній Європі, Австралії, Новій Зеландії та інших країнах уряди дуже часто призначають керівниками державної служби людей, які підтримують їхню політику. Але майже в усіх випадках такі призначення стосуються лише найвищих керівників; до того ж більшість новопризначених посадовців вже є постійними державними службовцями, які поділяють політичні погляди нового уряду. Навіть у Великій Британії є побоювання, що політики можуть запровадити таку практику, хоча насправді цього ще не сталося. Можна зрозуміти політиків, які хочуть мати оточення з тотожними політичними вподобаннями. Проблема полягає в тому, як обмежити таку тенденцію, аби уникнути вад системи протекціонізму.

Як же можна створити державну службу, побудовану на призначенні кадрів за принципом освіченості та професіоналізму, а не внаслідок особистого протекціонізму та політичної прихильності? Ключовими складниками такої служби, на мою думку, є такі:

1. По–перше, певна система **незалежного оцінювання** чинних посадовців, завдяки якій ті працівники, що залишаються в службі, є справжніми професіоналами, готовими працювати лояльно та конструктивно на уряди з різними політичними платформами. Така система має бути незалежною від чинних міністрів та мати довіру й підтримку різних політичних сил і партій. У деяких країнах її забезпечити простіше, в інших — складніше: конкретні механізми залежатимуть від особливостей конституційного ладу, законодавства та політичної практики окремих держав. Незалежні комісії з оцінювання можуть складатися з представників приватного сектору, професійних спілок, релігійних організацій, освітніх і наукових установ, професійних асоціацій та організацій громадянського суспільства.
2. По–друге, **підбір і призначення нових посадовців** має також стати предметом незалежного аналізу, цілковито вільним від впливу міністрів чи політичних партій. Це правило слід застосовувати незалежно від того, чи йдеться про призначення молодих спеціалістів по закінченні ВНЗ, чи про досвідчених фахівців у певній галузі, яких приймають на вакантні посади в державній службі. У другому випадку вкрай важливо, аби призначення відбувалися дійсно на основі професійних заслуг працівника, а не внаслідок підтримки ним політичної програми чинного уряду, яка втратить актуальність зі зміною уряду.
3. По–третє, значною проблемою є принципи **службового просування та звільнення** працівників. Якщо міністри вирішуватимуть, кому з державних службовців надавати можливості кар'єрного зростання, то останні, зрозуміло, надаватимуть такі поради, що допомогли б їм завоювати прихильність міністрів, від яких може залежати їхнє майбутнє, замість того, щоб безстрашно й професійно виконувати свою роботу. З іншого боку, саме міністри, як правило, можуть спостерігати й оцінювати роботу окремих державних службовців краще, ніж будь–хто сторонній, а отже, ліпше знають, хто вартий підвищення. Це дійсно складна проблема, одним зі шляхів розв'язання якої є запровадження **зовнішнього оцінювання чи аудиту** задля унеможливлення недоречних політичних впливів. Те саме стосується звільнень. У будь–якій організації, де працюють люди, виникають ситуації, коли когось із них необхідно усунути від виконання обов'язків через некомпетентність чи інші професійні вади. Але якщо їх звільняють через політичні причини, це так само загрозливо для дотримання принципу політичного нейтралітету, як і пряме втручання в процес призначень. Тут, знову ж таки, неocenенною є роль зовнішнього аудиту та оцінювання.
4. І нарешті, ми маємо усвідомлювати важливість **професійної підготовки та розвитку**. Державні службовці, залучені до розроблення політики, безумовно, повинні бути добре обізнаними та досвідченими у відповідній галузі політики, а також у принципах і методах функціонування державної машини. Водночас їм потрібна спеціальна підготовка з питань дотримання політичного нейтралітету. У них можна розвинути навички й уміння збалансованого і нейтрального аналізу політики та викладення фактичних даних, виявлення слабких сторін в аргументації та критичного оцінювання переваг і недоліків конкретних пропозицій. Безперервне навчання та постійне підвищення кваліфікації необхідні посадовцям у державній службі, щоб відповідати вимогам часу та суспільства, що розвивається. Саме високий рівень професійних знань, навичок та вмінь додасть державним службовцям упевненості й готовності заперечувати хибні думки, обстоювати розумні поради, навіть якщо їх не сприймають політики, та не перетворюватися на заляканих і слухняних виконавців.

Я пропоную на початку обговорення зосередитися на концепції політичного нейтралітету, щоб пересвідчитися, що всі ми підходимо до неї з більш–менш однакових позицій, а потім розглянути шляхи створення політично нейтральної системи.

Дискусії та презентації

Своїм виступом сер Робін Маунтфілд запропонував розпочати дискусію, що певною мірою спровокована такими питаннями:

- що ми маємо на увазі, коли говоримо про такі концептуальні поняття, як професіоналізм та політичну незаангажованість державної служби, чому це є надзвичайно важливим;
- чому уряди нещодавно створених країн, що вже пройшли період трансформації, вважають надзвичайно складним становлення та подальше закріплення державної служби такого типу;
- що варто зробити, аби створити й забезпечити професійну та політично не заангажовану державну службу.

Отже, моменти, на які варто було б звернути увагу в перебігу дискусії, полягають у такому:

- *створення та забезпечення функціонування системи незалежного оцінювання високопосадовців*, які залишаються на посадах. Така система необхідна для того, щоб забезпечити високий професіоналізм і підтвердити бажання цих осіб працювати на засадах лояльності та конструктивізму з урядом, що має інші політичні переконання;
- *набір нових посадовців*, які обов'язково мають бути цілковито незалежними від окремих міністрів чи політичних партій;
- наступною великою проблемою є процедури *службового просування та звільнення*, що, своєю чергою, також потребує незалежного зовнішнього погодження й аудиту;
- і останнє, на що також варто звернути увагу, це надзвичайна важливість професійної підготовки та професійного розвитку.

В обговоренні запропонованих питань взяли участь українські та іноземні учасники Конгресу.

Світлана Проскуровська (Світовий банк) розповіла про досвід Латвії в організації державної служби та забезпеченні принципів професіоналізму та політичного нейтралітету. *Заступник міністра повинен «до останнього» бути політично не заангажованим, хоча й тісно працює з міністром, який, звичайно, є політичною особою.* Вона наголосила на необхідності впровадити та в подальшому розвивати систему політично нейтральної державної служби, що передусім ґрунтується на засадах оцінювання особистого внеску. А становлення та забезпечення функціонування політично незаангажованості державних службовців є своєрідною гарантією захисту суспільства від негативних впливів політичних рішень. Пані Проскуровська також звернула увагу на досвід Канади та Великої Британії. Зокрема, цікавим для країн, що розвиваються, є досвід Великої Британії щодо забезпечення конкурентного середовища при заміщенні посад вищих державних службовців.

Володимир Трощинський (Україна) сказав про необхідність запровадити чітке розмежування між адміністративними та політичними посадами. Зокрема, досвід України (на жаль, зовсім не позитивний у цьому сенсі) свідчить про те, що голови районних адміністрацій не завжди є політично нейтральними. Як приклад: остання виборча кампанія. Принципи спадковості та стабільності, на жаль, в Україні діють лише теоретично. Наявність чудових законів ще не означає функціонування їх. Новий Закон України «Про державну службу» повинен обов'язково передбачати чітко визначений механізм призначення на посади та визначати принципи політичного нейтралітету, спадковості й стабільності.

Ян Паства (Польща) розповів про досвід Польщі щодо встановлення чіткого розподілу між політичними й адміністративними посадами.

Зокрема, в Польщі створено Раду з питань державної служби, до складу якої входять члени всіх партій (ті, що при владі, та ті, які формують опозицію), а також науковці в галузі державного управління (вони, як правило, є членами різних політичних партій і мають досвід роботи в урядах, краще сказати, з урядами). На сьогодні один з членів цієї Ради має досить високі шанси зайняти посаду міністра.

Система набору персоналу насамперед ґрунтується на конкурентних засадах. Політичний вплив доцільний лише на початкових стадіях (визначення повноважень та посадових обов'язків).

Також трапляються випадки, коли міністр категорично не погоджується із запропонованою Радою кандидатурою заступника. У такому разі Рада розглядатиме можливість запропонувати іншу кандидатуру на цю посаду.

Польща може похвалитися 5-річним досвідом організації та проведенням конкурсів. Державні службовці, які претендують на вищі керівні посади, повинні скласти відповідні іспити та відмовитись від членства в політичних партіях. Вони також мають можливість стати політичними діячами.

Звичайно, в цьому контексті постає питання можливого порушення конституційних прав громадянина. Тут можна говорити про необхідність такого вибору як своєрідні умови «контракту»: або особа їх приймає, або ні.

Тетяна Бугирська (Україна) коротко презентувала питання та проблеми, пов'язані з формуванням корпусу вищих державних службовців.

Віктор Лобанов (Росія) у своїй репліці щодо теми дискусії наголосив на важливості чіткого визначення понять «підзвітність» та «відповідальність».

Ян Паства (Польща), роблячи свій внесок у дискусію, зауважив, що цікавим є польський досвід щодо складання планів соціального розвитку відповідно до стандартів ЄС. Було розроблено такий план на 2002–2007 рр., в якому було розглянуто основні питання розвитку країни протягом цього періоду, зокрема й у сфері державного управління. До складу робочої групи, яка працювала над цим планом, увійшли члени всіх політичних партій, науковці, представники неурядових організацій тощо.

Наступний план соціального розвитку розроблено на період 2007–2012 рр., де визначено:

- основні моменти щодо розвитку міських і сільських територій;
- розвиток галузей економіки;
- основні засади й заходи з плану дій у досягненні визначених цілей.

Сер Робін Маунтфілд (Велика Британія) зазначив, що модель, яку описав пан Паства, в більш-менш подібному вигляді діє в усіх країнах-членах ЄС. Звичайно, остаточне рішення щодо прийняття тієї чи іншої політики є відповідальністю міністра як політичної особи, але за технічні моменти щодо цього рішення (які ресурси потрібні, скільки це коштуватиме тощо) відповідальні державні службовці.

Наталія Плахотнюк (Україна) розповіла про досвід України та її нагальні проблеми, пов'язані з підготовкою вищих державних службовців: по-перше, вікове обмеження (35–50 років); по-друге, чи має бути підготовка вузько спеціалізованою чи ширшою, оскільки такі фахівці повинні мати знання з різних галузей. Фактично працівники на керівних посадах виконують дві функції: вони є менеджерами та суб'єктами державного управління.

Важливими лишаються норми стосовно проведення конкурсів на заміщення вищих керівних посад, а також процедури звільнення. Проблема використання «людського капіталу» через створення бази даних вищих керівних кадрів (чинні посадовці та звільнені) досі відкрита й потребує розв'язання.

Муніра Іноятова (Таджикистан) навела приклад організації підготовки та перепідготовки вищих керівних кадрів у Таджикистані. Зокрема, там проводять короткотермінові курси підвищення кваліфікації (3 дні, 1 тиждень, 2 тижні, 1 місяць). Основна ідея полягає в поєднанні «ентузіазму молодості» та «мудрості старшого покоління». Очевидно, що змінити культуру за один день неможливо.

Власне, ця проблема й підштовхнула подальшу дискусію. Зокрема, **сер Робін Маунтфілд** зазначив, що підготовка молодих державних службовців обов'язково має передбачати цей аспект. Перепідготовка тих, хто вже працює, також відіграє надзвичайно важливу роль у цьому контексті. Це тісно пов'язано з упровадженням законів та нормативних актів: «Прийняття гарного закону не означає його добре впровадження».

Віктор Лобанов зауважив, що в Росії наразі все ширшою стає практика залучення фахівців, які пройшли «школу» приватного сектору. Звичайно, такий підхід потребує неабияких затрат ресурсів, зокрема й фінансових, але результати того варті.

Учасники Конгресу також мали змогу ознайомитися з письмовою презентацією пана Лобанова на тему «**Інституційні реформи та роль вищих керівників**».

Татьяна Бутырская,
докторант Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

«Реформирование государственной службы Украины: проблемы методологии»

Нельзя обсуждать рассматриваемую нами сегодня проблему вне контекста общественного развития. В этой связи целесообразно заострить внимание присутствующих на двух моментах.

1. На Конгрессе неоднократно прозвучало — и фактически Конгресс констатировал — необходимость функционального разделения политической и государственной деятельности как необходимый механизм демократического развития государства.

Какие в связи с этим возникают проблемы или вопросы формирования корпуса высших государственных служащих?

Во-первых, в процессе реализации деятельности в государственном управлении, являющейся содержанием работы высших государственных служащих, им приходится решать два типа государственных проблем:

- те, которые решаются в рамках действующего законодательства (иначе говоря, административные проблемы);
- и второй тип — это те, которые в рамках административных процедур не решаются: эти проблемы проистекают из новых задач, возникающих в процессе общественного развития.

Если мы «загоняем» государственную службу в рамки *чистого администрирования*, то мы обрекаем государство и общество на застой. К чему это ведет, нам хорошо известно по опыту СССР.

Поэтому мы определяем *администрирование* как низший уровень государственного управления.

Если же мы говорим о корпусе высших государственных служащих, то в их компетенцию попадают задачи второго типа. Естественно, что решать эти проблемы в рамках стандартных бюрократических процедур не реально. Здесь нужны иные методологии, другие подходы, здесь нужен творческий поиск, для чего эти люди должны иметь специализированную подготовку, ориентированную именно на такой характер деятельности.

Поэтому ориентация системы подготовки государственных служащих в рамках административного подхода будет в корне неправильной — она ограничивает масштаб задач, которые может решать государственная служба. То есть для высших государственных служащих должна быть иная система подготовки, ориентированная на решение того уровня проблем, которые мы назвали проблемами общественного развития и которые в рамках административного подхода не решаются.

2. Формирование корпуса высших государственных служащих, которое сегодня происходит по политическим мотивам, тесно связано с еще одним моментом — *социальной ответственностью*.

Совершенно очевидно, что в Украине должен действовать закон об ответственности за выполнение политических обещаний, который заставит политиков ставить перед государственной службой реальные, а не популистские цели. Я не знаю, почему на нашем Конгрессе не был освещен этот важнейший опыт западных стран, — а ведь он для нас наиболее актуален, поскольку выводит политику на новый уровень, когда она действительно становится государственной.

Формируя ответственную государственную политику, мы тем самым формируем ответственность ее исполнения государственной службой. Кто сегодня может назвать хотя бы один пример, когда депутат, не выполнивший обещания, лишился мандата? А ведь обещания — это единственный инструмент, при помощи которого политики идут к власти.

Поэтому, на наш взгляд, когда речь идет о прозрачности власти — политической или государственной, идет подмена понятий: результат действий власти подменяется прозрачностью процедур государственной службы. А для общества важен результат деятельности власти, а не то, по каким процедурам она действует. Если мы говорим о прозрачности в плане коррумпированности, то это тоже подпадает под определение ответственности.

И, наконец, последнее. Мы не можем обсуждать тему вне контекста того состояния кризиса, в котором находится сегодня вся мировая система. Есть все основания полагать, что не в последнюю очередь он связан с тем, что государственные служащие не принимают участия в реальных проблемах общества, будучи связанными рамками административного подхода.

Таким образом, исходя из характера задач, которые решают высшие государственные служащие, в основе их деятельности должна лежать иная, нежели административная, методология. Вместе с бывшим американским государственным служащим Френсисом Фукуямой мы определяем ее как государственное строительство. На наш взгляд, это — методология XXI века.

проф. Виктор Лобанов

Государственный университет управления (Москва), Россия

«Институциональные реформы и роль высших руководителей»

Эффективная работа государственного аппарата во многом определяется профессионализмом и компетентностью чиновников, занимающих *высшие должности*, которые непосредственно отвечают за работу многочисленных департаментов, управлений и отделов. Именно они руководят государственными целевыми программами и принимают непосредственное участие в разработке различных аспектов государственной политики. В конечном итоге от них во многом зависит *административный потенциал* государства, то есть способность устанавливать ясные цели и приоритеты, умение добиваться их осуществления. Рассмотрим взаимосвязь институциональных реформ и вопрос профессионализма высших государственных служащих в России.

1. Институциональные реформы в Российской Федерации

С 2003 года в России началась активная стадия институциональных преобразований, охватившая почти все государственные институты власти и управления в стране. Приняты законы, на основе которых проводятся данные реформы, определены сроки и выделены финансовые ресурсы. Основная цель этих масштабных преобразований заключается в том, чтобы за короткий период времени создать **современную политическую и административную систему**, отвечающую потребностям рыночной экономики и способствующую социальному развитию общества на стабильной и долгосрочной основе.

Характерная особенность этих институциональных реформ состоит в их комплексности, так как они охватывают все уровни государственного управления и проводятся параллельно с другими экономическими и социальными реформами, что вызывает определенные трудности и проблемы в их реализации. Среди этих реформ можно выделить главные.

Во-первых, **административная реформа**, на первом этапе которой (2003–2004гг.) был проведен анализ функций всех министерств и ведомств (насчитали около 5 600 различных функций), а затем была проведена реорганизация правительства. В итоге оставили 15 министерств (ранее было 23 министерства) и перешли на трехуровневую систему госуправления, включающую: а) федеральные министерства, отвечающие за разработку правовых и законодательных актов, выработку государственной политики; б) федеральные службы, отвечающие за контроль и надзор; в) федеральные агентства, отвечающие за реализацию государственных услуг, политики, программ и управление государственной собственностью. В конце 2004 г. правительственная комиссия по административной реформе одобрила Концепцию второго этапа административной реформы и сейчас разрабатывается целевая государственная программа по ее реализации до 2010 года.

Во-вторых, проводится **реформа государственной службы** Российской Федерации в соответствии с целевой программой на 2003–2005гг., утвержденной Президентом РФ. В настоящее время государственная служба в России разделяется на гражданскую, военную и правоохранительную службу. С февраля 2005 года вступил в силу новый закон о государственной гражданской службе, отвечающий современным требованиям и нормам. Сейчас все гражданские служащие, работающие в органах исполнительной власти России, относятся к четырем категориям: руководители, советники, специалисты и обслуживающий персонал.

В–третьих, проводится **бюджетная реформа**, направленная на переход к финансированию государственных учреждений по результатам их деятельности вместо традиционного затратного принципа. В 2005 г. правительством РФ будут рассмотрены и утверждены показатели работы всех федеральных министерств и ведомств, что позволит оценивать эффективность их работы по конечным результатам и на этой основе распределять государственные ресурсы.

В–четвертых, парламентом РФ принят новый **закон об общих принципах организации местного самоуправления**, который вступает в силу с января 2006 года. Он направлен на расширение прав муниципальных органов власти и укрепления их финансовых основ. Одновременно проводится работа по разграничению полномочий между федеральным Центром и регионами, и многие функции передаются региональным и местным органам власти.

В–пятых, с 2005 года изменяется **система выборов глав регионов** в России. Теперь в соответствии с принятым законом главы регионов будут избираться на свою должность законодательными собраниями регионов по предложению Президента РФ, который будет предлагать несколько альтернативных кандидатур на данный пост.

Одновременно проводится реформа политической системы, направленная на развитие крупных и влиятельных политических партий, способных определять стратегию развития страны на будущее.

Таким образом, в результате всех этих институциональных преобразований должно повыситься качество государственного управления в России и созданы условия для проведения эффективной внутренней и внешней политики.

2. Анализ административной системы и институциональных реформ

На основании опыта России можно сделать вывод о том, что необходим общий подход к проблемам государственного строительства и на этой основе формировании комплексной модели, которая позволила бы увязать между собой три вопроса: оценку уровня профессионализма высших руководителей, повышение эффективности системы государственного управления и стратегию поведения административных реформ. Но для этого требуется решить три задачи:

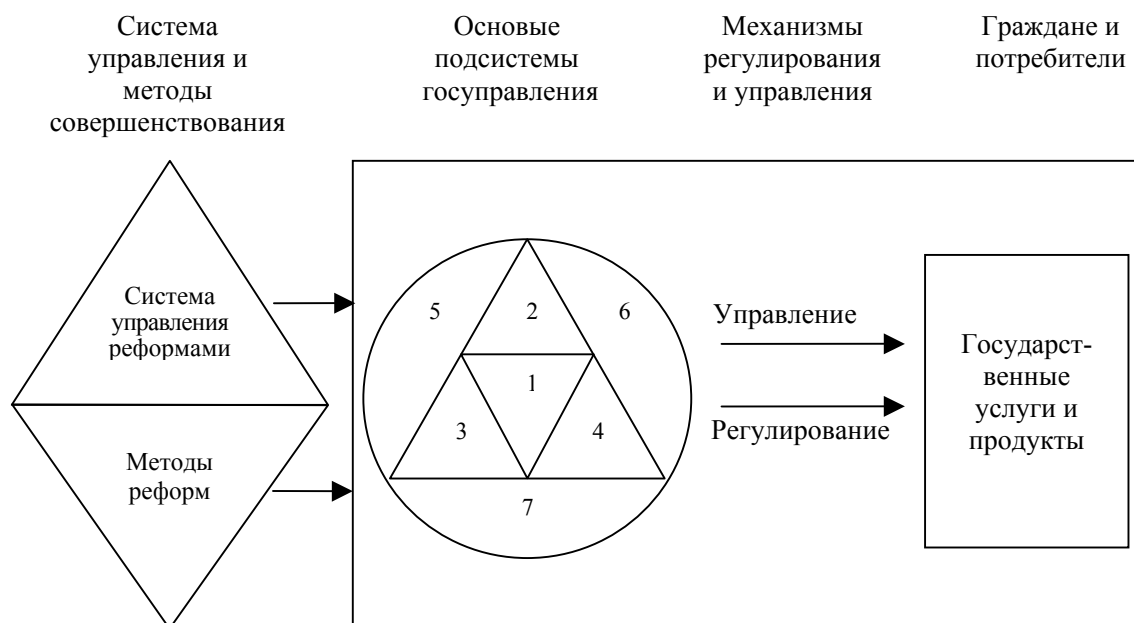
- 1). провести анализ и сформировать общие подходы к модернизации госуправления в различных странах;
- 2). оценить уровень государственного управления в различных странах и составить международный рейтинг его эффективности;
- 3). выработать список общих профессиональных качеств высших руководителей (включая международный рейтинг системы работы с высшими государственными руководителями).

Эта общая модель должна учитывать три фактора:

- особенности социально–политического развития общества и государства;
- стратегию реформирования административной системы;
- методы подготовки, мотивации и профессионального развития госслужащих, в первую очередь высшего административного персонала.

В основу этой модели необходимо положить два принципа. Во–первых, рассматривать институциональные преобразования как реакцию на изменившиеся социальные и экономические условия, во–вторых, разделить внутренние и внешние элементы, объективные и субъективные факторы административных преобразований.

Таким образом, в административных реформах необходимо выделить внешнее и внутреннее направления (контуры реформ). **Внутренний аспект** административных реформ представлен на следующем рисунке.



Основные подсистемы государственного управления, которые могут быть реформированы, включают в себя:

- 1). подсистему управления, планирования и целеполагания;
- 2). кадровую подсистему;
- 3). финансово-материальную подсистему;
- 4). информационную подсистему;
- 5). нормативно-правовую подсистему;
- 6). социально-культурную подсистему;
- 7). организационно-функциональную подсистему.

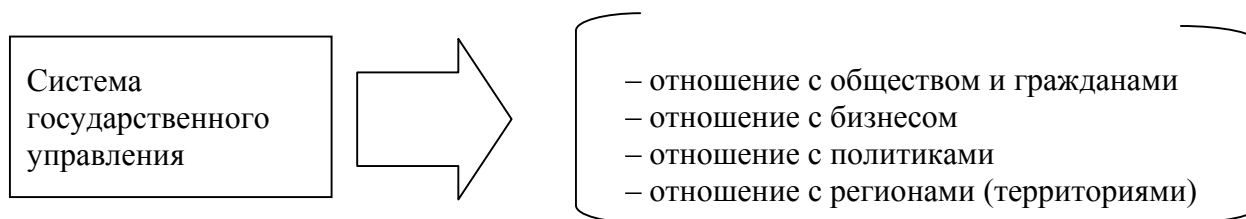
Кроме того, данная модель охватывает систему государственного регулирования и оказания услуг (производство товаров, работ) для населения.

В общем, современные административные реформы, которые проходят в различных странах, включают более десяти главных направлений и могут проходить в институциональной, организационной, функциональной, кадровой, финансовой сферах. Основной задачей является повышение эффективности работы государственных органов управления. На оперативном уровне для этого проводятся различные мероприятия, в том числе:

- уменьшение дублирования работы подразделений, выполняющих аналогичные функции;
- сокращение числа подразделений, подотчетных одному руководителю и объединение их в общие структуры;
- изменение системы власти и ответственности, для повышения эффективности принятия решений;
- улучшение работы служб, обслуживающих работу руководителей;
- поощрение долгосрочного и краткосрочного планирования в организации;
- развитие системы оценки и мотивации персонала и т.д.

Центральным моментом является соответствие между политико-административной структурой и существующей экономической и социальной системами, что имеет первостепенное значение для стабильного развития общества. Государственные институты должны, в конечном счете, обеспечивать социальный прогресс и экономическое развитие страны.

В связи с этим фактом важно не упускать из вида **внешний контур** административных реформ, так как, в конечном итоге, реформирование важно не само по себе, а как инструмент совершенствования взаимоотношения государства с другими социальными системами и общественными институтами.



К слову сказать, в России к слабостям реформирования относится тактика по выделению именно внутреннего контура, которому уделяется слишком много внимания по сравнению с внешним контуром. Это ведет к самозамыканию реформ на себя, преобразованию реформ в прибыльный бизнес для определенной группы чиновников, подмене ее целей и задач, и в итоге — выхолащиванию сути реформ.

3. Методика оценки эффективности системы государственного управления

В настоящее время существуют несколько методик оценки эффективности государственного управления, из которых наиболее известна методика ООН и Всемирного банка, которая включает ряд индикаторов, объединенных в пять групп.

- 1). Подотчетность и выборность государственной власти:
 - участие населения в выборе правительства;
 - независимость СМИ;
 - соблюдение политических прав и свобод.
- 2). Политическая стабильность:
 - вероятность политической дестабилизации;
 - уровень внутреннего насилия и терроризма.
- 3). Эффективность правительства:
 - качество общественных услуг;
 - компетентность госслужащих;
 - качество работы государственной бюрократии;
 - независимость госслужбы от политического давления;
 - доверие населения к государственной политике.
- 4). Качество системы государственного регулирования:
 - содействие развитию экономики;
 - степень вмешательства государства в рыночные механизмы;
 - масштабы теневой экономики.
- 5). Контроль над коррупцией:
 - использование власти для личных целей;
 - восприятие уровня коррупции населением.

На основании этих показателей рассчитываются индексы эффективности государственного управления для трех групп стран: индустриально развитые страны (ОЭСР), страны Восточной и Центральной Европы, страны-участники СНГ.

Возможно дополнить эту методику рядом других показателей, выделенных в три группы на основе модели анализа административных реформ, которая приведена выше.

Оценка системы государственного управления (в баллах)

№	Показатели	баллы
	Внутренние показатели (количественные показатели)	
1.	Разработка и планирование государственной политики	
2.	Система государственной службы и профессионализм персонала	
3.	Нормативно-правовые основы государственного управления	
4.	Культурные и этические основы государственного управления	
5.	Функциональная эффективность государственного управления	
6.	Использование информационных технологий	
7.	Бюджетная эффективность и результативность	
8.	Система государственного регулирования	
9.	Качество государственных услуг, работ, продуктов	
	Внешние показатели	
10.	Уровень отношений чиновников с гражданами	
11.	Уровень отношений чиновников с бизнесом	
12.	Уровень отношений чиновников и политиков	
13.	Уровень отношений центральной власти с региональными и местными властями	
	Общие показатели (качественные показатели)	
14.	Общий уровень государственного управления	
15.	Положительные изменения/тенденции в системе государственного управления	
	Общая сумма / Интегрированный показатель	

По каждому из этих показателей разрабатывается система индикаторов, позволяющих измерить состояние объекта на данный момент времени для последующего сравнения. Кроме того, выявляются слабые звенья в системе государственного управления и тем самым определяются приоритеты административных преобразований на данном этапе времени.

4. Профессиональные качества высших администраторов

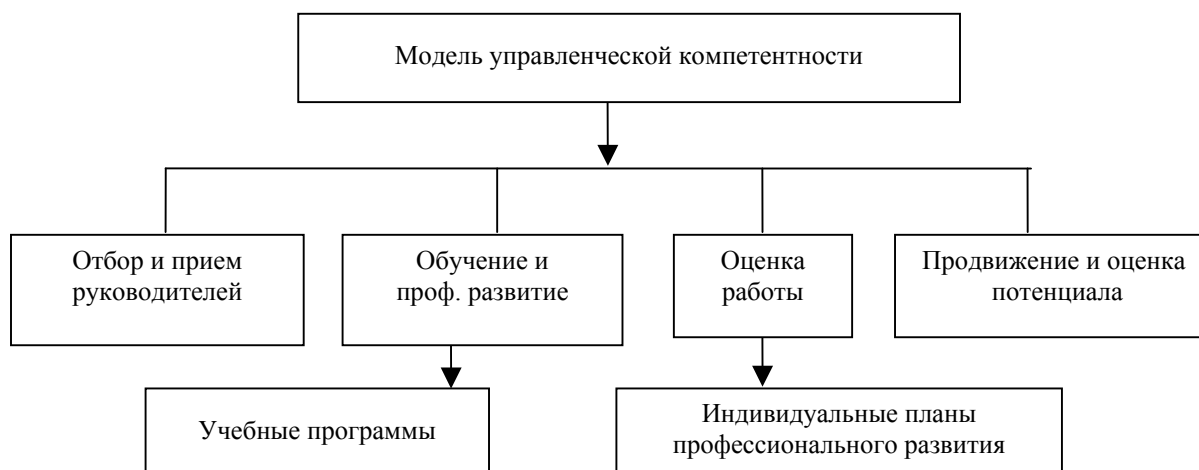
В конечном итоге, общая оценка уровня эффективности государственного управления является свидетельством результативности деятельности высших руководителей органов власти.

Для оценки профессиональных качеств руководителей необходимо ответить на два вопроса:

- Какие качества необходимы, в первую очередь, для поступления на высшие государственные должности?
- Какие из них позволяют государственным руководителям добиваться наилучших результатов и успехов в работе?

На основе исследований определяются основные качества, которыми должны обладать государственные руководители. Затем разрабатываются Основы квалификации государственного руководителя (The Executive Core Qualifications), представляющую идеальную модель профессионального государственного менеджера. В этой модели выделяется ядро управленческой квалификации высших администраторов (знания, навыки, умение), т.е. «Управленческий профиль» или «Модель управленческой компетентности».

Такой подход позволяет: во-первых, создать систему отбора кандидатов на руководящие должности, обладающих сильными лидерскими качествами, во-вторых, целенаправленно разрабатывать учебные программы обучения и повышения квалификации данной категории госслужащих, в-третьих, проводить комплексную оценку эффективности работы персонала, в соответствии с выбранными критериями, а также разрабатывать программы профессионального развития служащего и совершенствования работы организации в целом.



Эти основы управленческой компетентности включают качества, необходимые для успешной работы высших государственных чиновников и обеспечивающие, одновременно, формирование особой «корпоративной культуры» этой группы служащих. Сама концепция «корпоративной культуры» направлена на подбор и профессиональное развитие высших администраторов в органах власти, способных обеспечить стратегическое руководство и ставящих свои обязательства по отношению к целям государственной политике и правительства выше их обязательств или специфических задач организации, в том числе своего личного, профессионального интереса.

В каждой сфере надо определить необходимые *управленческие качества* руководителя. Должны быть разработаны описания *ключевых характеристик*, представляющих деятельность и поведение руководителя в соответствии с основами квалификации руководителя и раскрывающих содержание каждой сферы компетенции. Это позволяет определить и оценить уровень квалификации кандидатов на высшие должности на основе их профессиональной деятельности.

Проведем сравнение управленческого профиля руководителей на основе методик США, Нидерландов, Великобритании.

Правительство США считает, что для эффективной работы высшие чиновники должны обладать следующими качествами.

<p>1). Руководство изменениями</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Видение ▪ Осознание внешней среды ▪ Творчество и инновации ▪ Стратегическое мышление ▪ Постоянное обучение ▪ Эластичность ▪ Гибкость ▪ Мотивация на услуги 	<p>4). Достижение результатов</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ответственность ▪ Умение решать проблемы ▪ Предприимчивость ▪ Решительность ▪ Ориентация на потребителей ▪ Административные навыки
<p>2). Руководство персоналом</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Управление конфликтами ▪ Понимание культурных факторов ▪ Формирование команды ▪ Честность 	<p>5). Коммуникации и формирование коалиции</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Устные коммуникации ▪ Письменные коммуникации ▪ Ведение переговоров ▪ Создание союзов и партнерство ▪ Понимание политических факторов ▪ Навыки межличностного общения
<p>3). Управление ресурсами</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Управление финансами ▪ Управление человеческими ресурсами ▪ Управление технологиями 	

Модель «Основы квалификации руководителя» для высших федеральных государственных служащих в США

Эта модель является общей для всех уровней государственного управления США. Она дает методическую основу для определения потенциальных лидеров, разработки учебных программ, помощь в составлении планов профессионального развития высших руководителей и организаций.

Для сравнения приведем модель «Управленческого профиля», которая принята в Нидерландах.

<p>1). Системное управление</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Видение будущего ▪ Управление по целям ▪ Формирование союзов ▪ Лидерство 	<p>5. Влияние на людей</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Устные презентации ▪ Уверенность в себе ▪ Умение убеждать ▪ Разработка плана действий
<p>2). Решение проблем</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Анализ информации ▪ Формирование альтернатив ▪ Концептуальная гибкость ▪ Принятие решений 	<p>6. Личные качества</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Энергичность ▪ Сопротивление стрессам ▪ Мотивация на качественную работу ▪ Способность учиться
<p>3). Межличностные отношения</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Умение слушать ▪ Межличностная чувствительность ▪ Гибкое поведение ▪ Помощь в развитии подчиненных 	<p>7. Управление с учетом среды</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Осознание внешней среды ▪ Понимание политических факторов ▪ Честность и этика ▪ Осознание своей роли
<p>4). Оперативная эффективность</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Инициативность ▪ Оперативный контроль ▪ Делегирование полномочий ▪ Умение сосредоточиться 	

Модель компетентности высших чиновников в Нидерландах

В Великобритании в 1995г. создали Службу высших чиновников (Senior Civil Service). Чтобы поступить на эти должности, необходимо отвечать определенным критериям и обладать требуемыми качествами руководителя, которые относятся к трем группам: а) руководство, б) управление и коммуникации, в) личные качества.

Лидерство	Стратегическое мышление и планирование	Достижение результатов в работе
Управление персоналом	Коммуникационные навыки	Управление финансами и другими ресурсами
Личная эффективность	Интеллект и творческий подход	Профессиональная компетентность и навыки эксперта

Ключевые сферы компетенции высших государственных служащих Великобритании

Для того, чтобы оценивать управленческие навыки руководителей и подготовить соответствующие учебные программы разработаны стандарты основ (ядра) менеджмента, включающие четыре модуля:

- управление персоналом;
- управление деятельностью;
- управление информацией;
- управление в бизнес-среде.

Общий сравнительный анализ этих моделей говорит о совпадении ряда областей и качеств руководителей, что позволяет создать общую модель управленческой компетенции государственных руководителей для различных стран. Однако важно принимать во внимание тенденцию, связанную с необходимостью проведения социальных и административных реформ в большинстве стран мира. Поэтому необходимо разработать два варианта «Управленческого профиля». Один

вариант с перечнем профессиональных качеств необходимых для поддержания функционирования существующей системы, а другой для руководителей, которые занимаются реформирования политики и административной системы.

Это связано с тем, что для выполнения задачи реформирования требуются особые качества от руководителей и постепенный отход от традиционной веберовской модели управления, основанной на вертикальной иерархии. Эта задача представляет значительную трудность из-за политических организационных и психологических причин.

Опыт России показывает, что имеется дефицит, по крайней мере на первоначальном этапе социальных и административных преобразования, двух групп руководителей — федеральных и региональных руководителей, способных разработать и осуществить реформы, а также менеджеров крупных социальных проектов. Речь идет именно о социальных, а не технических или строительных проектах.

Здесь большое значение имеет умение управлять изменениями и рисками, так как отсутствие этих качеств ведет к появлению страхов и барьеров при реализации государственных программ реформирования. Актуальным для руководителей стран Европы и России является умение оценить все последствия политик/программ реформирования и минимизировать социальные издержки при их проведении (пенсионная реформа, реформа системы здравоохранения и т.д.). Учитывая, возросшую опасность кризисных ситуаций (техногенных, природных, социальных и т.д.), предстоит обратить особое внимание на обучение руководителей навыкам антикризисного управления и оценке их стрессоустойчивости.

Основные выводы

Основные выводы заключаются в следующем. Во-первых, необходимо провести специальные сравнительные исследования и разработать общую международную модель «Управленческой компетенции», включающую два компонента:

- а) базовый компонент управленческой компетенции руководителя (80%);
- б) национальный компонент (20%), учитывающий:
 - уровень и характер социального развития общества;
 - особенности национальной культуры и этики.

Во-вторых, эта модель «Управленческой компетенции» должна иметь **два варианта**, в зависимости от конкретной ситуации в стране и содержания решаемых вопросов:

- а) стабильная ситуация и решение типовых административных вопросов (руководитель-функционер);
- б) этап реформирования и решение инновационных проблем (руководитель-реформатор).

Особое внимание уделить развитию профессиональных качеств государственных руководителей стран с переходной экономикой, которые занимаются реформированием государственной политики или государственных институтов, а также государственных менеджеров, отвечающих за социальные и институциональные реформы.

В-третьих, назрела необходимость создания международного научного и учебного центра с целью обучения руководителей и менеджеров, которые занимаются управлением реформами и инновациями в государственном секторе и государственной политике, разработке методики проведения институциональных и административных преобразований, распространения лучшей практики. В основу должен быть положен сетевой принцип интеграции действующих международных и национальных центров и институтов.

Эти и другие меры позволят, в конечном итоге, развивать потенциал (возможности) проведения институциональных реформ на политическом и административном уровнях.

Приложение 1**Программа развития системы работы с высшими государственными служащими в федеральных и региональных органах власти Российской Федерации**

1. Создание специального отдела по управлению высшей государственной службой в федеральных (региональных) органах государственной власти.
2. Обзор современного опыта работы с высшими государственными служащими в федеральных министерствах и ведомствах Российской Федерации.
3. Общий обзор зарубежного опыта и сравнение с его с российским опытом работы с высшим руководящим составом государственной службы.
4. Проведение исследования по изучению отношения и ожидания высших государственных руководителей, а также политиков и предпринимателей к работе по формированию особой системы работы с высшим административным персоналом государственной службы.
5. Разработка «Управленческого профиля руководителя» для оценки потенциала высшего звена государственных служащих.
6. Разработка стандартной методики «Оценка эффективности работы руководителей» для повышения результативности их труда.
7. Разработка стандартных учебных программ по развитию управленческих качеств и навыков высших государственных руководителей.
8. Создание банка данных о высших государственных руководителях и кандидатах на замещение высших государственных должностей.
9. Формирование группы советников (внутренние и внешние эксперты) по управленческому развитию государственных органов власти и их кадровому составу.
10. Разработка концепции и специальных программ работы с высшими государственными служащими в министерствах и ведомствах России.

Висновки та рекомендації

Сер Робін Маунтфілд (Велика Британія)

Я хотів би почати з подяки Академії від свого імені та й, гадаю, від імені всіх учасників цього конгресу за чудову організацію його. Ця подія стала блискучою нагодою для обміну досвідом зі стількома людьми з багатьох різних країн, і я особисто дуже вдячний за таку нагоду.

Темою обговорення нашої робочої групи було призначення та перебування на службі вищих державних службовців з особливим наголосом на проблемі незаангажованості та політичної нейтральності, яка, як я вважаю, була одною з ключових тем усіх наших дискусій на цьому конгресі. Ми почали роботу з розгляду питання, **чому** в традиційних європейських системах державного управління вважають, що **мати політично нейтральну державну службу — це добре**, і тут ми виокремили п'ять основних причин.

По-перше, політично нейтральна державна служба є **одним із найнадійніших захисних бар'єрів проти корупції**, не лише корупції в сенсі фінансових зловживань, а в розумінні використання влади для своїх власних цілей.

По-друге, це забезпечує **спадкоємність і безперервність**, особливо за зміни влади, аби новий уряд міг відразу набрати обертів і працювати з досвідченою групою управлінців, здійснюючи напями своєї політики.

По-третє, це забезпечує **наступність знань і досвіду** — аби кожному новому урядові не доводилося добирати власні ресурси, завжди є корпус людей, котрі можуть реалізовувати бажання політиків.

По-четверте, це **накопичені знання про те, як працює урядова машина**, отже, новий уряд не повинен сам намагатися впроваджувати вироблені напями політики — є управлінська машина, яка може робити те, чого він прагне досягти.

І нарешті, можливо, дещо спірною перевагою нейтральної державної служби є те, що вона може чинити **певний аналітичний опір надмірному політичному ентузіазмові** міністрів. Політики дуже часто надто захоплюються своїми варіантами політики, навіть коли здоровий глузд підказує, що ці варіанти потребують певних коректив, а от конструктивна й лояльна державна служба може надати корисні аналітично-критичні поради.

На основі досвіду інших європейських систем державного управління ми визначили кілька ключових аспектів у становленні саме такого типу державної служби, про який ми говоримо.

По-перше, це **міцна законодавча база**, яку в українському контексті має забезпечити новий проект закону про державну службу, що його наразі розглядають.

По-друге, я вважаю, що ви всі з цим погодились, це необхідність мати певний **незалежний орган — комісію чи раду державної служби**, котрий був би відокремленим від уряду й міг гарантувати нейтральність державної служби, він наглядав би за процедурою призначень, діяв би як апеляційний орган для окремих державних службовців проти політичного втручання. Наприклад, якби новий уряд захотів звільнити службовця через те, що той не симпатизує політичним поглядам нової влади, тоді рада, чи комісія, державної служби могла б забезпечити йому певний захист у такій ситуації.

І нарешті, ми всі дійшли висновку, що надзвичайно важливим і необхідним аспектом є **грунтовна підготовка та постійний професійний розвиток** службовців, що сприяло б зміні управлінської культури, а це конче необхідно країнам перехідного періоду — без цього ні нові закони, ані нові інституції не матимуть належного впливу.

Нас особливо надихнув досвід деяких країн перехідного періоду. Я відзначив би досвід Польщі, який нам описали, де — я вважаю це досить показовим для проблем перехідних урядів — потрібно було кілька років спроб і помилок, аби політики сприйняли необхідність політично нейтральної державної служби. Пройшов не один рік, перш ніж було засновано інституції, які становлять основу такої системи. Там було створено Комісію державної служби; звичайно, було ухвалено закон про державну службу з чіткими правилами конкурсного відбору фахівців; було встановлено жорсткі правила для тих, хто обрав кар'єру державного службовця, а не політика, припи-

нити політичну діяльність, тобто не належати до політичних партій і не брати активної участі в пропагуванні політичних програм. І нарешті, було створено міцну базу підготовки та професійного розвитку державних службовців — Національну школу державного управління, яка вже тривалий час є видатним навчальним закладом у цій царині, а це також дуже важливий приклад.

Щодо висновків, гадаю, ми всі дійшли згоди, що **процес побудови політичного консенсусу навколо необхідності мати політично нейтральну державну службу лежить у серцевині проблем, які стоять перед країнами перехідного періоду**. Не просто прийняти закон, не достатньо навіть створити незалежну комісію державної служби, допоки не буде очевидного політичного консенсусу не лише з боку чинного уряду, але й з боку партій, які можуть сформувавши демократичний уряд у майбутньому, що саме така державна служба їм потрібна. А це потребує своєрідного «контракту самопожертви» від міністрів, що вони не намагатимуться використовувати політичний вплив щодо призначень, звільнень чи кар'єрного просування державних службовців. Це також потребує «контракту самопожертви» від державних службовців, що вони самі не братимуть участі в політичній діяльності, що вони добровільно поступляться своїми громадянськими правами на політичну діяльність, оскільки хочуть присвятити себе саме професійній кар'єрі службовців.

Ми також обговорили проблеми підготовки державних службовців. Виявилося, деякі країни вирішили, що легше «списати» ціле покоління людей, котрі були занадто віддані старому режиму, аби спокійно працювати в новій системі координат; тож середній вік високих посадовців у державній службі цих країн значно скоротився. Але я вважаю, що всі ми погодилися з тим, що тут потрібно шукати розумний баланс, зберігаючи на державній службі людей з великим досвідом роботи, котрі готові прийняти правила політично нейтральної державної служби.

Отже, підсумувавши всі наші обговорення, ми дійшли висновку, що трьома справді необхідними і ключовими принципами є такі:

- перше, **консенсус** серед усіх політиків, усіх партій, широкого кола громадськості стосовно того, що політично нейтральна державна служба — це бажана мета й необхідний складник сучасної демократичної системи управління;
- друге, чіткі **законодавчі рамки**;
- третє, **інституції**, особливо комісія (або інший незалежний орган) державної служби, що гарантує її політичну незалежність.

Я думаю, нас усіх сильно вразив виступ пана Мотренка на останньому пленарному засіданні. Ми вважаємо, що його пропозиції стосовно України повністю відповідають принципам, які лежать в основі більшості сучасних систем державної служби європейських країн. Конгрес висловлює щире й одностайне підтримку того курсу дій, що його накреслили пан Мотренко й український уряд у цій царині; наші найкращі побажання і хай вам щастить у здійсненні цієї програми.

Щиро дякую.

Робоча група «Електронне врядування в умовах багатовекторної взаємодії»

Головують:

Івар Талло,

директор Академії електронного врядування, Естонія

Івар Талло працює директором Академії електронного врядування Естонії від грудня 2002 року.

Колишній депутат Парламенту, член Конституційної комісії та радник Президента Естонії з питань зовнішньої політики. Член Естонської делегації в Парламентській Асамблеї Ради Європи (1999–2002 рр.), а також член Комітетів з економіки та науки й освіти від 1999 р.

Закінчив філософський факультет Санкт–Петербурзького університету та докторську програму з політичних наук Університету Мак–Гілл у Монреалі, Канада. Є членом Ради факультету державного управління та соціальної політики Тартуського університету.

Івар Талло — співавтор Закону Естонії про публічну інформацію та Закону Естонії про бази даних, автор Принципів інформаційної політики Естонії та Кодексу поведінки для державних службовців Естонії, нині працює над проектом закону про антикорупційну політику. Був консультантом регіональних проектів Програми розвитку ООН в Албанії, Киргизстані, Словаччині, Узбекистані та Вірменії.

Віктор Лисицький,

екс–урядовий секретар Кабінету Міністрів, Україна

Віктор Лисицький — екс–урядовий секретар Кабінету Міністрів України (в уряді Віктора Ющенка). На цю посаду потрапив з Національного банку України, де протягом майже 5–ти років був керівником групи радників голови НБУ (Віктора Ющенка). Майже 26 років працював на підприємствах суднобудівної промисловості СРСР, куди прийшов слюсарем. Протягом останніх 9 років існування Радянського Союзу очолював економіку найбільшого в Україні суднобудівного заводу й був обраний народним депутатом СРСР на хвилі ліберальних реформ Михайла Горбачова.

Кандидат економічних наук. Секретар Християнсько–демократичного союзу (ХДС) з соціально–економічних питань. Віце–президент Асоціації суднобудівників України «Укрсуд–пром». Член громадської колегії Держкомпідприємництва.

Протягом роботи в уряді України, спираючись на енергійну творчу підтримку Віктора Ющенка, радикально вдосконалив роботу урядової машини з метою системної реалізації вимог громадянського суспільства. Організував створення й запуск в експлуатацію серії розробок, котрі мали б завершитися створенням електронного уряду.

Працюючи в Національному банку України, послідовно дотримувався ринкових поглядів на макро– та мікроекономічні трансформації. Опублікував кілька десятків досліджень з цього приводу й разом з Віктором Ющенком написав книжку *«Гроші: розвиток попиту та пропозиції в Україні»*.

Презентації

Івар Талло (Естонія),

директор Академії електронного врядування

Електронне врядування для багаторівневої взаємодії: досвід Естонії

Два підходи до розуміння теми:

1. Як запровадити е-врядування в роботу різних рівнів державної влади.
2. Як ІКТ допомагають координувати сучасне управління.

Питання для обговорення

- Найкращі приклади
- Потреби України
- Рекомендації для України

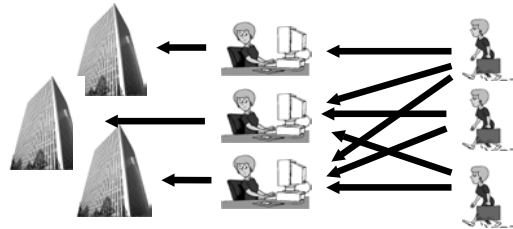
Означення:

- **Е-уряд** – використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для вдосконалення функціонування державного управління та надання державних послуг
- **Е-демократія** – застосування інформаційно-комунікаційних технологій для прискорення демократичних процесів
- **Е-уряд + е-демократія = е-врядування**

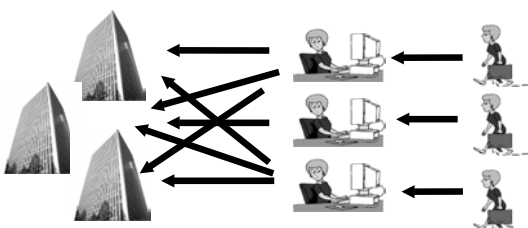
Рекомендації Ради Європи щодо електронного врядування:

«Метою е-врядування є ефективне використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у стосунках як між представниками державної влади та громадянським суспільством, так і між самими органами державної влади та її функціонування в рамках демократичних процесів і надання державних послуг»

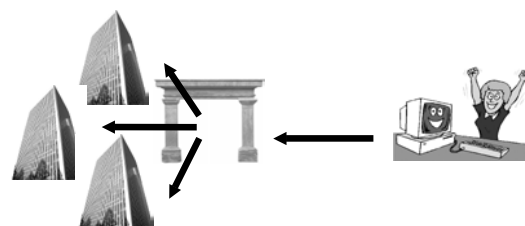
Реформування державних реєстрів (I) Демократія Вебера + інтернет



Реформування державних реєстрів (II) Принцип «єдиного вікна»



Реформування державних реєстрів (III) Інтегрований е-уряд



Для нагадування

Ми є дуже малою країною в оточенні холодних нордичних сусідів!

Населення: 1,4 млн. чол.

Площа: 45 00000 кв.м

Член Європейського Союзу та НАТО від 2004

Ще раз здобула незалежність 1991 р.

Чому Естонія

Користування інтернетом – 52 %

Користування мобільними телефонами - 91%

Користування комп'ютерами вдома - 35%
(69% під'єднано до інтернету)

10 під'єднань до цифрових абонентських ліній (ЦАЛ) зі 100

100% шкіл під'єднано до інтернету

100% державного сектору під'єднано до інтернету

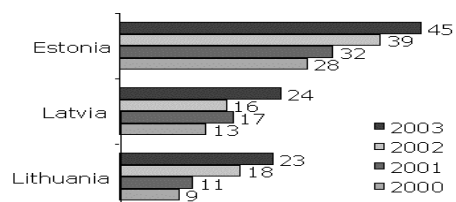
71% бізнесу під'єднано до інтернету

729 громадських доступів до інтернету

76% декларацій про дохід подається в режимі онлайн

Інтригуюче запитання ...

- Чому Естонія настільки відрізняється від своїх прибалтійських сусідів?

**Політичні причини**

- Подібний розмір
- Подібне географічне розташування
- Подібний соціальний та політичний досвід
- Але Естонія обрала як пріоритет розвиток ІКТ та підкріпила це дійсними державними ресурсами ~ 1% щорічного бюджету протягом останніх 10 років

Причини успіху

- Загальний консенсус між основними силами в естонському суспільстві
- Зобов'язання політичних еліт
- Правильне поєднання приватних і державних програм
- Активна роль уряду
- Програмний розвиток
- Малий багаж попереднього досвіду

Питання доступу:

Доступ до інтернету та комп'ютерної інфраструктури

- Під'єднання закладів та посадовців до інтернету
- З'єднання різних рівнів державної влади
- Під'єднання населення до інтернету

Доступ до інформації та законодавча база

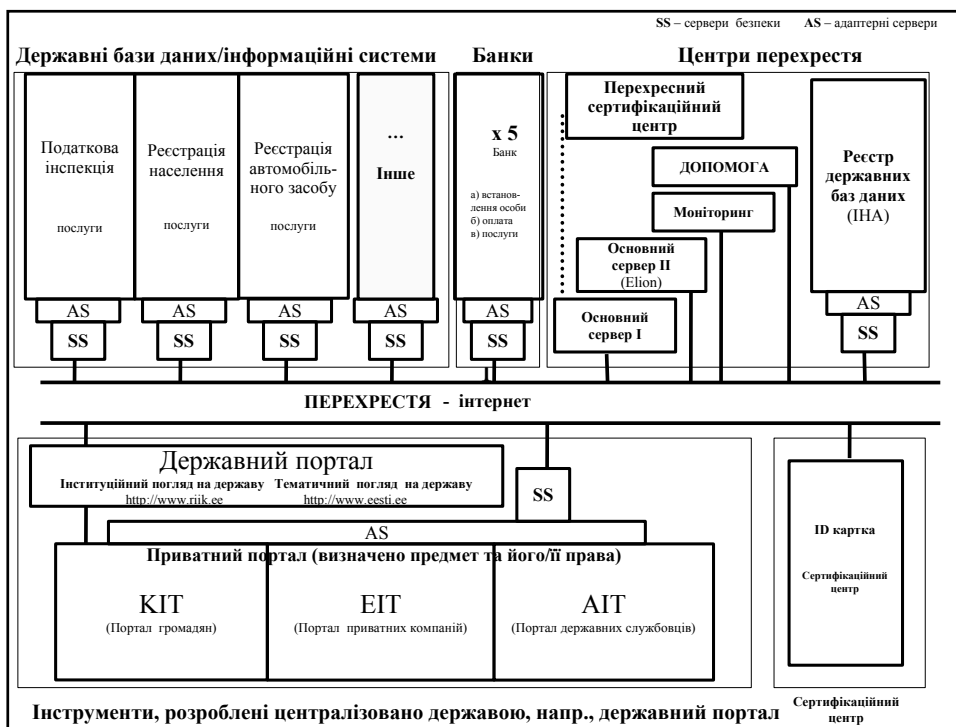
- Закон про публічну інформацію
- Закон про архіви
- Закон про захист інформації
- Закон про бази даних

Урядові брифінги

...що їх готує прес-офіс, є основним джерелом новин для ЗМІ

Е-уряд в Естонії

- Перехрестя: поєднання баз даних державних установ за допомогою обміну інформацією в реєстрі електронних послуг
- Засвідчення особи користувача за допомогою цифрового запису у вигляді ID картки
- Надання інтегрованих послуг громадянам



Державний зразок ID картки

Видано:

Департамент громадянства та міграції

Субконтрактор :

TRÜB Switzerland

Першу картку видано: 01.01.2002

Станом на травень 2005 р. видано 770 000

Відповідає вимогам: ICAO Док. 9303 частина 3

В основі є 16 Kb RSA крипто-чіп:

2 приватних ключі; документ про посвідчення особи; документ про право на цифровий підпис; файл з персональною інформацією

Електронна ідентифікаційна картка

- Є обов'язковою для всіх резидентів
- Містить цифрову інформацію про особу
- Містить дозвіл для нього/неї на цифровий підпис (використовується з приватним ключем)
- Містить дозвіл на засвідчувальну послугу (використовується разом з іншим приватним ключем)
- (в зв'язку з цією програмою: уніфіковані ел.адреси для кожного: `прізвище.ім'я_xxxx@riik.ee`)

Е-демократія

- **Е-голосування**
 - Закон 2002
 - Безпосереднє е-голосування у 2005
- **Участь у процесі прийняття рішень**
 - TOM [ест.] (Я вирішую сьогодні) – <http://tom.riik.ee/>
 - Громадяни можуть надати пропозиції щодо законодавства
 - Е-закон (обговорення законопроектів, дискусійні форуми)

Е-громадян (портал)

- **Персоніфіковане середовище для спілкування з урядом**
- **Посвідчення особи**
- **Послуги:**
 - У користуванні: односторонній запит про інформацію
 - Прямий обмін інформацією, напр., реєстрація місця проживання
 - Інтегровані послуги, напр., запит про виплати під час відпустки з догляду за дитиною

Е-громадян (портал)

- **Е-фінанси**
 - Е-казначейство
 - Бухгалтерія онлайн
- **Е-законодавство (цикл затвердження законопроектів)**
- **Е-оподаткування:**
 - Юридичні особи – ПДВ, соціальні відрахування
 - Фізичні особи – прибутковий податок
- **Е-митниця: електронні митні декларації + сплата мита**

Інші досягнення (II)

- Менеджмент електронного документообігу
- Менеджмент електронного архіву
- Е-регіон
- Е-реєстри (землі, будівель, населення, автомобільних засобів, інш.)

Майбутнє е-уряду

- Інтеграція різних рівнів державної влади для надання послуг
- 24/7 уряд
- Уряд «Зроби сам»

Деякі приклади дії інтегрованого е-уряду:

Необхідні кроки для розбудови е-уряду

- Комунікативна інфраструктура
- Забезпечення доступу до представників органів влади та громадян
- Надання послуг громадянам і представникам бізнесу
- Створення юридичного поля для функціонування інформаційного суспільства

Роль уряду

- Координація
- Створення необхідного законодавчого забезпечення
- Розвиток інфраструктури
- Питання контенту: культура та мова
- Обізнаність
- Різні програми

Майбутнє стає мобільним ...

- Майбутнє е-уряду – m-уряд
- Стрімке зростання WIFI
- m-інформація
- m-пиво
- m-паркування (понад 50% користування)
- m-платежі (близько 1000 продавців)
- m-поліція – концепція інтегрованої внутрішньої безпеки

Приклади е-послуг

- **Запит про виплати під час відпустки з догляду за дитиною**
 - 18 інформаційних запитів між 5 інформаційними системами + обрахунки = 7 документів у реальному житті = 3 хвилини введення інформації +1 натиск мишею
- **ID картка в ролі автобусного квитка**
- **Паркування по мобільному телефону для міських властей**
- **Результати екзаменів через SMS**
- **Реєстрація підприємства в режимі онлайн**

Результати впровадження е-уряду

- Більша гнучкість у наданні послуг
- Зменшення тяганини
- Зменшення корупції
- Відкритість
- Зменшення ієрархічного впливу
- Горизонтальна інтеграція та об'єднання в мережу органів влади
- Збільшення ефективності

Девід Елдер (Канада),

ад'юнкт-професор, Школа досліджень політики, Університет Квінз,

колишній заступник державного секретаря уряду Канади з питань державного апарату

Зосередженість на послугах — використання інформаційних технологій для «багаторівневої співпраці»: досвід Канади

Вступ

Відповідь на вимоги громадян поліпшити якість послуг

Від кінця 1990-х років уряд Канади приділяє все більше уваги якості послуг, які він пропонує канадським громадянам. На зміну традиційному підходові до послуг з позиції інституцій, відповідальних за їх надання, прийшло усвідомлення необхідності поглянути на послуги з погляду громадян, які звертаються по надання державних послуг та отримують їх.

Одним із найважливіших кроків, зроблених урядом Канади задля поліпшення якості послуг, було проведення широкого діалогу з громадськістю щодо урядових послуг. Уряд хотів почути від канадців про їхні очікування від державної служби. Було проведено опитування під назвою «Спочатку громадяни», аби визначити, які види послуг вони прагнули отримувати. Як показали результати опитування, канадці хотіли мати:

- своєчасну й чемну службу і точну інформацію про урядові програми та послуги;
- швидкий, зручний, безперервний та під'єднаний до інтернету доступ до урядових послуг — вони віддали перевагу центрам із системою «єдиного вікна» для отримання всіх урядових послуг, незалежно від рівня врядування, звичайно, коли це можливо;
- послуги кращої якості та ефективніші шляхи їх отримання.

Послуги: в центрі – громадяни

Стратегія надання послуг:

- проведення опитування: «Спочатку громадяни»
- бажання почути думку канадців

Уряд почув канадців:

- вони хочуть мати кращий доступ, своєчасну й чемну службу, яка є швидкою, зручною, бездоганною та безперервною
- де це можливо, вони хочуть мати центр із системою «єдиного вікна» для отримання всіх урядових послуг

Результати опитування підтвердили потребу в розробленні урядом такого підходу до послуг, що зосереджувався б на громадянах, а також засвідчив нагальну потребу активно використовувати інформаційно-комунікаційні технології в наданні таких послуг. Значне зростання кількості користувачів інтернету зумовило ефективність і практичність технологічних систем (політика уряду на підтримку поширення інтернету виявилася дуже важливою для забезпечення доступу громадян Канади до інтернет-послуг).

Політичні та управлінські зобов'язання уряду

Уряд публічно зобов'язався поліпшити послуги, зокрема через запровадження та широке використання послуг у режимі онлайн. У низці заяв про формування політики (урочистих промовах на відкритті сесій парламенту та під час представлення бюджету) уряд докладно виклав свої наміри в цій галузі. Він визнав, що вдосконалення системи надання послуг є для нього політично важливим, оскільки саме через це здійснюється постійний щоденний зв'язок між владою та громадянами.

Крім того, уряд узяв на себе управлінські зобов'язання поліпшити якість послуг. В урядовій стратегії державного управління під назвою «Результати для канадців» він визначив чотири складники успішного державного управління, а саме: зосередженість на громадянах, дотримання чітко визначених цінностей державної служби, управління заради досягнення результатів та забезпечення відповідального витрачання коштів. Зосередженість на громадянах, згідно зі стратегією державного управління, передбачає таке вдосконалення системи надання урядових послуг, яке може вимірюватися кількісними показниками, а також пов'язує це вдосконалення з цілою системою управління ефективністю роботи урядових структур, яка вимірює результати діяльності окремих вищих посадовців.

Канадський підхід до надання послуг

- Уряд Канади взяв на себе публічне та політичне (а також фінансове) зобов'язання поліпшити рівень надання послуг
- Ініціатива максимально використовує інформаційні технології — «Уряд онлайн»
- Уряд погодився з необхідністю трансформувати державну службу
 - структуруючи урядові послуги не навколо міністерств і відомств, а відповідно до потреб громадян
 - управляючи за принципом «назовні та вниз» радше ніж «уверх та всередину»

За ініціативою Секретаріату Ради Скарбниці уряд затвердив план удосконалення надання ключових урядових послуг на період 2000–2005 років. Публічно проголошеною метою реалізації цього плану було досягти 10–відсоткового поліпшення в сприйнятті якості послуг з боку канадських громадян, що мало бути підтвержене результатами опитувань «Спочатку громадяни».

Уряд визначив, що досягнення поставленої мети вимагатиме забезпечення кращого доступу (наприклад, через систему єдиного вікна чи в режимі онлайн), поліпшення якості та ефективності надання послуг.

Уряд інвестував кошти (880 мільйонів доларів) у поліпшення якості державного управління, спрямовані на реалізацію ініціативи «Service Canada». Головним завданням було визнано вдосконалення всіх урядових послуг, що надаються особисто, телефоном, поштою чи через інтернет.

Стратегія надання послуг, що орієнтується на громадян

Основні принципи:

- Покращення доступу до послуг
- Поліпшення надання послуг
- Виведення уряду в режим онлайн – ключовий механізм для поліпшення якості доступу, так і надання послуг
- Удосконалення інших каналів надання послуг, особливо телефонного зв'язку

Ініціатива «Service Canada»

Ініціатива «Service Canada» передбачала:

- створення мережі центрів доступу «Service Canada» по всій території Канади, тобто побудованих за системою єдиного вікна центрів, що надають особистий доступ до послуг і програм усіх урядових установ та організацій;
- створення безкоштовної телефонної служби з номером 1–800–0 на території Канади, досяжної в будь-якому населеному пункті країни;
- поліпшення урядових послуг у режимі онлайн, зокрема через веб-сайт: Canada.gc.ca.

Зосередженість на громадянах: ініціатива щодо вдосконалення послуг



...мала намір вдосконалити всі способи надання урядових послуг

Удосконалення мало зачепити всі канали спілкування громадян з урядом, проте ключовим чинником реформування державної служби мало стати застосування інформаційно-комунікаційних технологій. Ініціатива «Service Canada», зокрема її Програма електронного уряду, давала змогу не лише інвестувати в службу, базовану на інтернеті, але й переспрямовувати всі урядові послуги, незалежно від каналу надання, щоб вони якнайбільше відповідали потребам та очікуванням громадян. Цю програму було побудовано так, аби канадці могли вільно обирати послуги, пропонувані багатьма урядовими установами та організаціями, а також ті, що їх можна отримати на інших рівнях державного управління й навіть від неурядового сектору.

Інноваційну, реформаторську роль технологій підтвердила 2001 року головний директор з інформаційних технологій Мішель Д'Орей, яка зазначила:

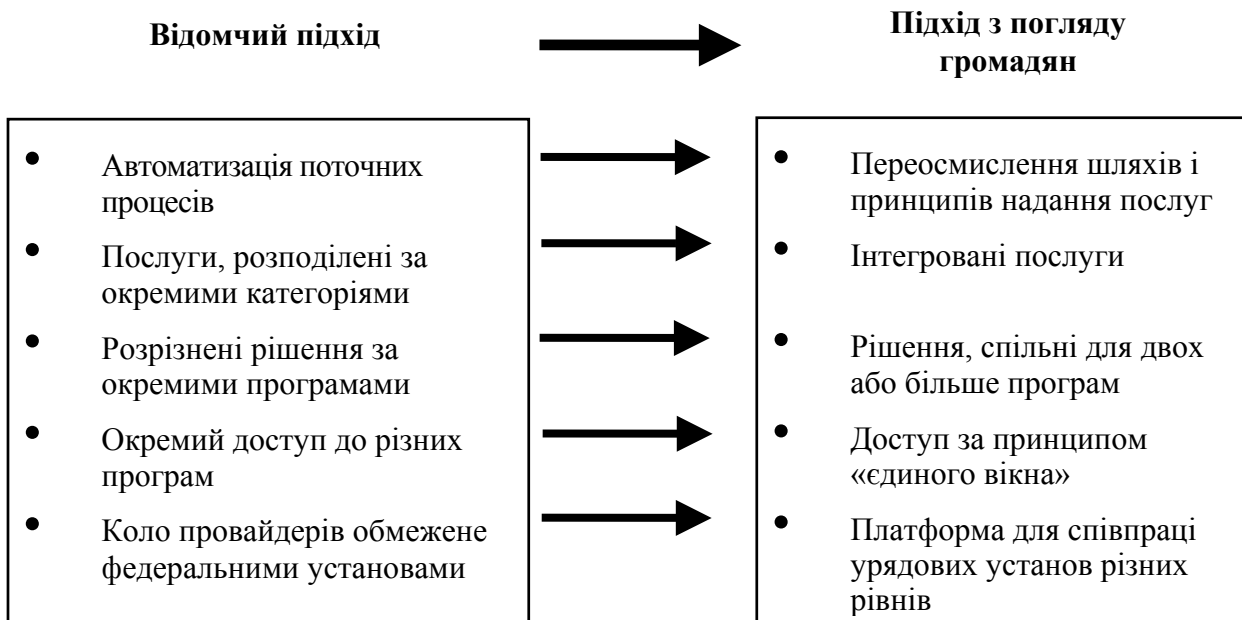
«У 1990-х роках широко обговорювали концепцію «повторного винаходу» уряду, яку деякі вважали передчасною... У 2001 році, коли відбулося поєднання моделі державної служби, орієнтованої на клієнта, з сучасними інтернет-технологіями, ця концепція сама завоювала право на життя».

Виведення урядових послуг в інтернет змусило провайдерів глибоко переосмислити сутність послуг та шляхи їх надання. Новий підхід передбачав об'єднання послуг у кластери задля зручності користувачів, на відміну від групування послуг по організаціях, що їх надають.

За Програмою електронного уряду, запровадження інформаційних технологій мало зачепити всі рівні та структури уряду.

Зосередженість на громадянах: загальнодержавний підхід до інформаційних технологій — проведення трансформацій

Слугування канадцям — трансформування роботи уряду



Канали служби

Ініціатива «Service Canada» була спрямована на поліпшення послуг для канадців, що особисто відвідували урядові установи (центри доступу «Service Canada»), хотіли отримати інформаційні послуги телефоном (1-800-O-Canada) або через інтернет (Canada.gc.ca).

Центри доступу «Service Canada» об'єднані в мережу установ, що належать до різних галузей державного управління. Зазвичай офіс одного з міністерств чи відомств (наприклад, Центру Міністерства людських ресурсів Канади) є базовим для доступу до всіх урядових послуг. Було створено понад 230 центрів, куди громадяни можуть звертатися особисто по інформацію та послуги, передбачені будь-якою федеральною програмою. У центрах розташовані громадські кіоски з комп'ютерним обладнанням, де відвідувачі можуть отримати урядові послуги в режимі онлайн. Центри повного доступу надають також індивідуальні послуги, що дає змогу громадянам отримати інформацію про конкретну програму чи послугу, якої вони потребують. Було також створено центри із супутниковим зв'язком та центри для людей з особливими потребами (для молоді; національних меншин з інформацією на відповідних мовах тощо). Запорукою забезпечення високоякісних послуг у центрах, куди громадяни звертаються особисто, є запровадження стандартів обслуговування.

Телефонна служба **1-800-O-Canada** цілодобово надає послуги французькою та англійською мовами за безкоштовним номером, який можна набрати будь-де на території країни. Посадовці, що відповідають на дзвінки, можуть користуватися базою даних, яка зберігає інформацію про понад 3000 програм і послуг, що їх надають 180 урядових організацій. Щороку вимірюється якість цієї служби з опублікуванням результатів за такими критеріями, як: ефективність, доступність, шанобливість, оперативність, точність і конфіденційність. Лише 10 років тому генеральний аудитор Канади доповідав, що тільки один з десяти громадян, які телефонують до певних державних установ, отримує відповідь. Наразі уряд виконує своє зобов'язання підвищити рівень відповідей на дзвінки громадян до 95%, а 85% телефонних дзвінків громадян приймаються вже на третьому гудку. Якщо оператор на момент звернення не може надати кваліфіковану відповідь, то протягом одного робочого дня клієнтові, що звертався, телефонує представник служби — фахівець у відповідній галузі.

Інтернет-сайт уряду Канади (Canada.gc.ca) дає доступ до всіх урядових послуг у режимі онлайн англійською та французькою мовами. Послуги поділено на три категорії: послуги для канадських громадян; послуги для осіб, що не є громадянами Канади; та послуги для суб'єктів підприємницької діяльності. Мета програми електронного уряду — забезпечити надання всіх ключових послуг через домашні комп'ютери клієнтів протягом 7 днів на тиждень 24 годин на добу. Пропоновані в інтернеті послуги об'єднуються в кластери для зручності користування, тоді як раніше їх розподіляли відповідно до спеціалізації тих організацій, що надають послуги.

Електронний уряд

Позиція уряду Канади полягає в тому, що надання послуг через електронні засоби зв'язку має доповнювати, а не заступати інші канали комунікації. Традиційні шляхи отримання послуг, тобто телефоном, поштою чи шляхом особистого звертання, існуватимуть і надалі, постійно вдосконалюючись, аби всі громадяни мали ліпший доступ до інформації та послуг від уряду Канади.

Громадяни можуть самі обирати будь-який канал спілкування з урядом з усіх наявних.

Як зазначалося вище, запровадження інформаційно-комунікаційних технологій стало головним чинником перетворень. Для реалізації ініціативи «Service Canada» уряд розробив Програму електронного урядування, що є багаторічним проектом із забезпечення громадянам можливості спілкуватися та взаємодіяти з органами державного управління, отримувати інформацію й доступ до програм і послуг та вести бізнесові справи з урядом Канади через електронні канали зв'язку. Програма електронного уряду дозволила федеральним організаціям реалізовувати програми в режимі онлайн поетапно, переводячи всі найпоширеніші програми та послуги в цей режим до кінця 2005 року.

Провідний принцип надання послуг у режимі онлайн полягає в тому, що такі послуги мають:

- бути двомовними та орієнтуватися на потреби клієнта;
- бути доступними користувачам, які знаходяться вдома, на робочому місці чи в громадських центрах доступу, 24 години на добу 7 днів на тиждень;
- бути простими в користуванні й навігації, не вимагати спеціальних знань;
- бути придатними для громадян з особливими потребами;
- гарантувати конфіденційність, безпеку та нерозкриття інформації;
- забезпечувати канадцам можливість обирати найприйнятніший спосіб спілкування з урядовими структурами.

Уряд вважає, що Програма електронного уряду загалом досягла поставленої мети забезпечити доступність послуг у режимі «on-line» до 2005 року. Сьогодні уряд рухається далі, розробляючи план переходу до нового покоління засобів і шляхів надання послуг, що є складовою загальної урядової Програми трансформації інформаційних технологій. Ядром Програми трансформації інформаційних технологій є так званий «безпечний канал».

«Безпечний канал» — це компонент загальної інформаційно-комунікаційної інфраструктури уряду, що надає громадянам і компаніям безпечний приватний доступ до всіх урядових послуг у режимі онлайн. «Безпечний канал» допомагає підтримувати репутацію державної служби як такої, що надає орієнтовані на клієнта послуги по всіх напрямках діяльності уряду в будь-який час, у будь-якій точці країни двома офіційними мовами. Наразі планується підвищити ступінь впровадження «Безпечного каналу» на всіх рівнях урядування, а також розширити охоплення цією службою, аби провайдери послуг, як урядові, так і неурядові, могли використовувати його платформу. У такий спосіб уряд зможе краще реалізовувати свій потенціал у всіх юрисдикціях.

Варто зазначити, що Секретаріат Ради Скарбниці, і зокрема головний директор з інформаційних технологій в уряді Канади, несуть управлінську відповідальність за впровадження та перший етап функціонування електронного уряду. Наприкінці 2003 року відповідальність за реалізацію ініціативи було передано Міністерству з громадських робіт та урядових послуг (Public Works and Government Services Canada), що тепер забезпечує стратегічне керівництво міністерствами й відомствами в запровадженні системи електронного уряду та розробляє загальні механізми й рішення щодо її інфраструктури.

Об'єднання послуг у кластери

Одним з ключових елементів ініціативи «Електронний уряд» було об'єднання урядових послуг і програм у кластери для зручності клієнтів, на відміну від попереднього застосовуваного принципу групування їх відповідно до організаційної структури органів влади. Такі кластери інформації та послуг полегшують громадянам пошук та отримання доступу до необхідних їм програм і послуг. 2000 року уряд затвердив схему кластерів, що складається з набору базових кла-

стерів, кожен з яких містить повний комплект інформації та послуг з певної тематики (див. Додаток 2 — Огляд сучасної схеми кластерів).

Об'єднання послуг у кластери:

- Урядові послуги та програми «об'єднані в кластери» для зручності клієнтів на відміну від принципу групування їх відповідно до організаційної структури державних органів
- Кластери інформації й послуг полегшують громадянам пошук та доступ до необхідних їм програм і послуг
- Схема кластерів — набір кластерів за темою — кожен містить повний пакет інформації та послуг за певною темою.

Схему кластерів було укладено на основі опитування громадян, що брали участь у засіданнях міжміністерської робочої групи, а також учасників міжнародних фокус–груп. Після затвердження схеми кластерів відповідно змінили дизайн сайту Canada, і від січня 2001 року вся інформація та послуги на ньому розподілено за трьома категоріями — послуги для громадян Канади, послуги для осіб, що не є громадянами Канади, та послуги для канадських компаній.

Послуги: Об'єднання в кластери

Послуги та програми «розбиті на кластери» за трьома основними групами:

- Послуги для громадян та резидентів Канади
- Послуги для осіб, що не є громадянами Канади
- Послуги для канадських компаній

Інформація згрупована за принципом:

- цільова аудиторія (наприклад, люди похилого віку)
- тема (довкілля, надання пільг тощо)
- життєві події (напр., влаштування на роботу)

Інформацію в межах одного кластеру далі класифіковано за цільовою аудиторією (наприклад, люди похилого віку), темами (охорона довкілля тощо) та життєвими подіями (наприклад, працевлаштування). Відповідальним за підтримання кластеру в належній формі є міністерство (міністерства) чи відомство, підрозділ, що опікується відповідними питаннями.

Об'єднання послуг у кластери зручне й для тих, хто звертається по послуги, надання яких потребує взаємодії кількох міністерств чи відомств. Чимало організацій, які працюють на урядові структури різного рівня, вже мають достатній обсяг інформації та асортимент послуг, що їх можуть надавати електронним шляхом, хоча рівень і якість надання цих послуг є поки що різним.

Конституція: послуги, надавані в межах Канадської федеральної системи

Огляд Канади

Штат	Дата вступу до Конфедерації	Частка від загального населення, що становить 30,9 млн., %	Дохід на душу населення (дол.)
Alberta	1905	9,7	10,472
British Columbia	1871	13,2	6,114
Manitoba	1870	3,8	5,001
New Brunswick	1867	2,5	4,655
Nova Scotia	1867	3,1	4,977
Prince Edward Island	1873	0,5	4,436
Quebec	1867	24,1	5,729
Nunavut	1999	0,1	
Northwest Territories	1870	0,1	
Yukon Territory	1898	0,1	
Labrador and Newfoundland	1948	1,8	4,914
Saskatchewan	1905	3,4	6,155
Ontario	1867	37,8	6,669

Основний закон, або Конституція Канади, ухвалена 1867 року, створює законодавчі засади розподілу владних повноважень між федеральним урядом та урядами провінцій. Загалом розподіл є таким:

Канада <i>«Мир, порядок та належне врядування»</i>	Провінції <i>«Діяльність та підприємництво на місцевому рівні»</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Торгівля ▪ Оподаткування та мобілізація коштів ▪ Поштова служба ▪ Оборона ▪ Судноплавство та морські перевезення ▪ Страхування на випадок безробіття ▪ Валюта та банківська діяльність ▪ Кримінальне право ▪ «Індіанці» ▪ Закордонні справи ▪ Офшорні природні ресурси 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Пряме оподаткування ▪ Освіта ▪ Соціальні послуги ▪ Охорона здоров'я ▪ Цивільне право ▪ Муніципальні установи ▪ Права власності та громадянські права ▪ Відправлення правосуддя ▪ Ліцензування ігрного бізнесу та продажу алкогольних напоїв ▪ Природні ресурси (нафта і природний газ, вуглевидобувна промисловість, лісництво, електроенергія)

Конституція Канади, як основний закон будь-якої федеративної держави, передбачає незалежний конституційний статус влади на двох рівнях урядування — федеральний уряд та уряд провінцій.

Теоретично Конституція передбачає чіткий розподіл законодавчих/регуляторних повноважень між рівнями влади. Уряди обох рівнів істотно незалежні щодо розроблення політики, і їхні повноваження рідко пересікаються. Влада провінцій має значні повноваження щодо збирання податків та виняткову юрисдикцію над усіма важливими напрямками видатків — на охорону здоров'я, освіту та соціальне забезпечення.

На практиці ж є значна взаємозалежність федеральних і провінційних податків, програм видатків та урядових послуг. Ця взаємозалежність позначається на шляхах та способах надання послуг у режимі онлайн.

Загальні риси федералізму в Канаді

Федеральний уряд та уряди провінцій мають незалежну конституційну базу владних повноважень з:

- небагатьма або відсутністю обмежень щодо:
 - видатків
 - оподаткування
 - можливості брати позики
- високим ступенем взаємозалежності програм оподаткування та видатків федерального уряду та провінційних урядів

Надання послуг у режимі онлайн

Основним принципом надання послуг та програм у режимі онлайн є організація їх у такий спосіб, що найповніше відповідає потребам і найзручніший для користувачів. Урядові міністерства та відомства, відповідальні за утримання кожного кластеру, уповноважені розміщати на них усю інформацію про програми та послуги уряду Канади, що стосуються відповідного кластеру, незалежно від того, чи побудований він за критерієм цільової аудиторії (наприклад, люди похилого віку), теми (скажімо, охорона довкілля) чи життєвих подій (працевлаштування тощо). Ідея

об'єднати послуги в кластери виникла з необхідності забезпечити доступ до послуг по всіх напрямках діяльності уряду. Інтернет-сайти кластерів дозволяють швидко й легко отримати інформацію про програми та послуги різних міністерств і відомств.

Схема кластерів

- Схема кластерів побудована з використанням зворотного зв'язку від громадян Канади, що брали участь у міжвідомчій робочій групі
- У межах кластерів інформацію згруповано за рубриками: цільові аудиторії (наприклад, люди похилого віку), теми (довкілля тощо) та життєві події (скажімо, працевлаштування або втрата гаманця)
- Кожен кластер підтримується найвідповіднішим урядовим міністерством(ами)
- Кластерна система висвітлює нагальність багатьох питань горизонтальної координації, наприклад, урядування, партнерство, вимірювання, адміністрування змісту, стандарти послуг, а також підкреслила трансформаційні можливості

Незабаром з'ясувалося, що необхідно розширити загальнодержавний підхід на рівні федерального уряду Канади за рахунок забезпечення додаткового доступу через сайт Canada.gc.ca до програм, здійснюваних на інших рівнях влади. Провідні федеральні міністерства та відомства стали надавати першочергового значення, особливо починаючи від 2003 року, консультаціям та обговоренню якості послуг з органами влади інших рівнів, неурядовим і приватним сектором з метою прискорити поступ у наданні необхідних канадцам послуг у режимі онлайн. Дослідження громадської думки про очікування й уподобання канадців стосовно якості та шляхів надання урядових послуг, зокрема укладений за результатами таких досліджень звіт «Електронний уряд — 2004», засвідчили, що канадці прагнули отримати саме такі безперебійні й ефективні послуги. Отже, було розширено сферу діяльності електронного уряду, що став ключовим чинником удосконалення процесу надання багатоканальних послуг по всіх напрямках діяльності уряду та платформою для співпраці різних рівнів влади.

У звіті зазначалося:

Зрозуміло, що необхідність зосередити послуги на потребах клієнтів визначила головний напрямок роботи зі створення системи електронного уряду. У результаті інтеграція надаваних у Канаді соціальних послуг та спрямування їх на конкретні групи клієнтів, незалежно від міжурядових бар'єрів, може докорінно змінити сьогоденню конфігурацію канадської системи врядування. Експертна рада з питань електронного уряду визнала таку необхідність ще в 2002 році, заявивши: «Перехід від вертикальної системи надання послуг, передбачених окремими програмами, до горизонтальної моделі, в центрі якої стоїть користувач, потребуватиме значного перегляду чинного законодавства, регуляторної бази, наявних стратегій і програм, процедур і протоколів та, врешті-решт, радикального реформування основних механізмів урядування».

Важливим результатом нового тіснішого партнерства між федеральним урядом Канади, провінціями, територіями й муніципалітетами в процесі електронного інтегрування їхніх пропозицій, інформації, послуг та операцій стала поліпшена взаємодія всіх засобів обслуговування канадців. Застосування інформаційно-комунікаційних технологій, безумовно, дало змогу досягти безпрецедентно високого рівня співпраці всіх рівнів влади в наданні послуг громадянам.

Надання послуг: співпраця в межах різних юрисдикцій

- Посилення співпраці в наданні послуг між федеральним рівнем влади Канади та владою провінцій (зокрема й з рівнем муніципалітетів);
- Визнання того, що всі рівні влади обслуговують канадців та саме останні фінансують владу, сплачуючи податки;
- Система кластерів дає змогу згрупувати послуги, не зважаючи на те, який рівень влади їх надає.

Нижче наведено приклади партнерства на федеральному рівні та між окремими юрисдикціями, оформленого у вигляді спільних шлюзів та інтегрованих порталів.

Зокрема, інтернет-сайт «Canada Benefits» (www.canadabenefits.gc.ca) дозволяє канадцям отримувати інформацію про всі програми надання пільг на федеральному, провінційному та територіальному рівнях, а також про деякі муніципальні програми соціального забезпечення тощо. Сайт пропонує користувачам вийти на сторінку провінції, де вони мешкають, що дає їм змогу отримати дані, які їх безпосередньо стосуються й цікавлять.

У межах Проекту електронного уряду Міністерство податків та зборів Канади, яке адмініструє чимало програм соціальної допомоги, пов'язаних із податками, встановило партнерські стосунки з 25 міністерствами провінцій і територій та відділами соціального забезпечення для спільного користування базою даних стосовно фізичних осіб. Система дає змогу громадянам надавати особисті дані, користуючись одним сайтом. Система управління даними дає право доступу до цієї інформації міністерствам і департаментам усіх рівнів, що мають відповідні повноваження. Вона допомагає забезпечити своєчасне отримання клієнтами пільг, на які вони мають право, в передбаченому законом обсязі, що дозволяє поліпшити їхній добробут.

Іншим прикладом, наведеним у звіті «Accenture 2005», є інформаційний проект для громадян похилого віку «Seniorsinfo.ca» (www.Seniorsinfo.ca), що його спільно реалізують федеральний уряд Канади, уряд провінції Онтаріо та муніципалітет міста Броквіля. Завдяки проекту вперше інтегровано інформацію та послуги, що їх надають місцевим мешканцям похилого віку всі три рівні влади, а також деякі неурядові організації на рівні громади.

Яскравою ілюстрацією використання сучасних технологій у співпраці між юрисдикціями є об'єднання зусиль для надання інформації та послуг через інтернет-сайт для канадських компаній (Canadian Business). Протягом кількох років органи влади різних рівнів визнавали потребу працювати спільно, аби поліпшити якість і ефективність інформації та послуг, які вони надають канадським бізнес-структурам, особливо малому й середньому бізнесові. Вони запровадили спільну ініціативу федерального та провінційних урядів, створивши в багатьох містах країни Центри обслуговування канадських компаній (Canada Business Service Centres). Центри є осередками надання доступу до урядових програм, послуг, регуляторної бази щодо підприємницької діяльності. Запровадження послуг у режимі онлайн революціонізувало роботу центрів, спростивши й прискоривши доступ до інформації, наявної в різних юрисдикціях, різними каналами — через інтернет, телефоном, факсом, поштою чи при особистому зверненні.

Висновки

Канада досягла небувало високого рівня співпраці між органами влади різних рівнів. Головною рушійною силою цих перетворень стало прагнення максимально задовольнити потреби канадців.

Урядові послуги було організовано у форматі, найзручнішому для користувачів чи одержувачів послуг, які водночас є й платниками податків. Це дозволило створити інтегровану систему надання послуг на всіх рівнях влади.

Реформування системи послуг для канадців уможливлено завдяки застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій, що не лише змусило переосмислити ролі та структури органів урядування, але й сприяло посиленню взаємодії різних юрисдикцій у дусі партнерства, а не конкуренції.

Зокрема, таке партнерство уможливило об'єднання послуг у кластери. Такий підхід, зовсім далекий від мети переглянути відомчу підпорядкованість чи й конституційно обумовлені повноваження в наданні послуг, дозволив зосередитися на практичних аспектах життя канадських громадян (і громадян, які перебувають у країні), ситуаціях, з якими вони стикаються в повсякденному житті, та їхніх реальних потребах у послугах.

Послуги: об'єднання в кластери та співпраця

- Кожен кластер адмініструє найвідповідніше урядове міністерство(а) чи відомство;
- Кластери містять інформацію від провінцій та деяких неурядових організацій;
- Кластери – база для інших засобів доступу – єдина інфраструктура;
- Об'єднання послуг у кластери дало змогу здійснити серйозну перебудову системи надання урядових послуг.

Додаток 1 — Додаткова література

Готуючи цю доповідь, я активно використовував документи уряду Канади стосовно ініціативи «Service Canada» та Проекту електронного уряду.

Основні бібліографічні джерела за цими двома темами можна знайти на інтернет-сайті Секретаріату Ради Скарбниці (Treasury Board Secretariat), зокрема на сторінці, присвяченій Проектіві електронного уряду, за такими адресами:

- Government of Canada. GOL Advisory Panel Mandate. 4 Sept. 2001. http://www.gol-ged.gc.ca/pnl-grp/mandate/mandate-mandat_e.asp
- Government of Canada. Government of Canada in the E-World: Transforming Services for Citizens. September 2001. http://www.gol-ged.gc.ca/pub/ica/icapr_e.asp
- Government On-Line Advisory Panel. Connecting with Canadians: Pursuing Service Transformation, Final Report of the Government On-Line Advisory Panel. 2003. http://www.gol-ged.gc.ca/pnl-grp/reports/final/final_e.pdf
- Government On-Line Advisory Panel. Transforming Government to Serve Canadians Better: Second Report of the Government On-Line Advisory Panel. 2002. http://www.gol-ged.gc.ca/pnlgrp/reports/second/transform/transform_e.pdf

Див. також численні виступи головного директора з інформаційних технологій, відповідального за запровадження ініціативи, зокрема й такі:

- D'Aurey, Michele «Behind the Portal: Revealing the Challenges of Service Integration.» ICA Information 74 (June 2001): 1–13.
- Після 12 грудня 2003 року, коли відповідальність за керівництво Проектом було передано Міністерству з громадських робіт та урядових послуг, найактуальнішу інформацію про Проект можна отримати на сайті <http://www.pwgsc.gc.ca/> (див., наприклад, Доповідь Міністерства про плани та пріоритети за такою адресою: http://www.pwgsc.gc.ca/reports/text/rpp_2005-2006_sct3_tbl20_c-e.html).

Останніми звітами про реалізацію Проекту електронного уряду були такі:

- Public Works and Government Services Canada. Government On-Line 2003.
- Public Works and Government Services Canada. Government On-Line 2004.
- Public Works and Government Services Canada. Government On-Line 2005.

Опис канадського досвіду можна також знайти в публікаціях неурядових організацій, наприклад:

- Accenture, Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences, April 2005.
- Borins, Sanford. Information Technology in the Public Sector, pp. 450–65 in Christopher Dunn, ed., The Handbook of Canadian Public Administration (Toronto: Oxford University Press, 2002).
- Kernaghan, Kenneth, and Justin Gunraj, «Integrating Information Technology into Public Administration: Conceptual and Practical Considerations», Canadian Public Administration, Volume 47, № 4 (Winter, 2004), pp. 525–546.
- Public Policy Forum, Gateways And Clusters: The Government Of Canada's Experience With Client-Centred Single-Window Electronic Service Delivery. Report On Year 1 Of Research Conducted By The Public Policy Forum On Behalf Of The Research Consortium On Information In The Public Sector. A Work In Progress: July 6 2004 (available at www.publicsectorit.ca/publications/PPFYear1Report-July6.pdf).

Додаток 2 — Огляд схеми кластеру

Кластер основного інтернет-сайту уряду Канади: www.canada.gc.ca має таку базову структуру. Деталі постійно змінюються й оновлюються, але базова схема є однаковою для кожного з трьох шлюзів:

- для канадських громадян;
- для канадських компаній;
- для осіб, що не є громадянами Канади, та компаній-нерезидентів.

Кожен шлюз має низку інтернет-сайтів, об'єднаних у кластери, які забезпечують функціонування «єдиного вікна» для визначеної групи користувачів у Канаді та поза її межами, що отримують послуги від уряду країни через інтернет.

Відповідальним за підтримання інтернет-сайту кожного кластеру є профільний урядовий відділ чи установа, що співпрацюють з партнерськими відділами чи організаціями в межах уряду Канади, урядів провінцій та з іншими (здебільшого неурядовими організаціями) в наданні сучасної й адекватної інформації про потреби громадян і негромадян Канади.

а) Шлюз «КАНАДЦІ» — http://canada.gc.ca/cdns/indiv_e.html

1. **Корінні народи** — культура, ресурси, охорона здоров'я...
2. **Канада і світ**** — зовнішня політика, безпека, міжнародна допомога...
3. **Канадці, що мешкають за кордоном**** — працевлаштування, навчання, пенсійне забезпечення...
4. **Діти** — виховання, здоров'я, навчання та засвоєння інформації...
5. **Інформація для споживачів** — відгуки, безпека продукції, скарги...
6. **Культура та спадщина, дозвілля** — мистецтво, спорт, Канадіана...
7. **Економіка** — економічні показники, поняття, історичні події...
8. **Охорона довкілля, природні ресурси, рибальство та сільське господарство** — повітря, вода, зміна клімату..
9. **Фінансові пільги** — безробіття, пенсії, кредитування...
10. **Охорона здоров'я** — добробут, захворювання, консультації...
11. **Ідентифікаційні картки** — медичні картки, паспорти, картки соціального страхування...
12. **Робочі місця, працівники, професійна підготовка і кар'єра** — зайнятість, навчання, умови праці...
13. **Іммігранти до Канади** — адаптація, праця, громадянство...
14. **Інваліди** — доступність послуг, здоров'я, допомога...
15. **Громадська безпека** — тероризм, злочинність, національна безпека...
16. **Послуги мешканцям сільської місцевості та віддалених населених пунктів** — громади, ресурси, транспорт і зв'язок...
17. **Наука і технології** — екологія, дослідження космосу, харчування...
18. **Громадяни похилого віку** — здоров'я, фінансовий стан, кінець життя...
19. **Податки** — пільги, послуги, подання декларацій...
20. **Подорожі Канадою та за кордоном**** — планування, безпека, паспорти...
21. **Молодь** — робочі місця, освіта, здоров'я...

б) Шлюз «НЕ КАНАДЦІ» — <http://canadainternational.gc.ca/>

22. **Перебування в Канаді**** — відвідання, навчання, імміграція та більше...
23. **Економічні відносини з канадськими компаніями**** — купівля, інвестування, партнерство, продаж та більше...
24. **Канада та світ**** — зовнішня політика, безпека, міжнародна допомога та більше...

в) **Шлюз «КАНАДСЬКІ КОМПАНІЇ»** — <http://businessgateway.ca/>

25. **Створення компанії** — кроки із заснування компанії, дослідження ринку, укладання бізнес-плану, структури, реєстрація.
26. **Податки** — загальний податок на послуги, відрахування на заробітну плату, податок на прибуток підприємств.
27. **Регулювання** — вибрані нормативні акти федерального уряду щодо регулювання підприємницької діяльності.
28. **Інформація по секторах** — категорії галузей промисловості, події, довідник компаній.
29. **Інновації** — інтелектуальна власність, дослідження, розроблення нових продуктів.
30. **Фінансування** — підтримка приватного сектору, мікrokредитування, допомога уряду.
31. **Кадрова політика** — прийняття на роботу, підвищення кваліфікації, субсидії за створення робочих місць, характеристика окремих галузей, трудове законодавство, трудовий стаж.
32. **Експортна діяльність**** — підготування до експорту товарів і послуг з Канади, закордонний маркетинг, фінансування.
33. **Імпортна діяльність**** — підготування до імпорту товарів і послуг до Канади, відбір постачальників, регуляторні норми.
34. **Ведення бізнес-операцій з канадськими компаніями**** — Ви не канадська компанія? — Дізнайтеся про інвестування, експортно-імпортні операції, пошук ділових партнерів, започаткування бізнесу в Канаді.

**Деякі лінки сайту «Канада» об'єднано в кластери, а саме:

- «Імпортна діяльність» та «Експортна діяльність»;
- «Подорожі Канадою й за кордоном» та «Канадці, що мешкають за кордоном»;
- «Перебування в Канаді» та «Іммігранти до Канади»;
- «Канада і світ» (що розміщений у двох шлюзах «Канадці» та «Не канадці»).

Отже, на сайті Canada функціонує 3 шлюзи та 31 кластер.

*Валерій Фіщук (Україна),
радник міністра транспорту та зв'язку*

**Електронна система надання державних послуг:
етапи реалізації, технології**

Бігати повинні дані, а не громадяни

Г. Шредер, Канцлер Німеччини
«BundOnline 2005»

**Євроінтеграція України та
«електронний уряд»: орієнтація на послуги**

20 базових державних електронних послуг:

12 – для громадян
8 – для бізнесу

12 лютого 2001 р., робоча група Ради Європи,
ініціатива «Електронна Європа»

«Політична» природа державних електронних послуг



Управління державними е-послугами

Стратегічний рівень
Реорганізація ділових процесів державної установи (ДУ) щодо обслуговування населення

Операційний рівень
Впровадження інформаційних технологій в установі, розроблення регламентів стосовно обслуговування населення

Яких заходів слід ужити ДУ?

Заходи з адаптації організаційної структури та ділових процесів для надання послуг

Заходи з розроблення електронних організаційних та адміністративних регламентів для надання послуг

Складники архітектури е-послуг

Архітектура ділових процесів державної установи (регламенти) щодо надання послуг

Архітектура ІТ, необхідна для реалізації ділових процесів, що стосуються надання послуги

Для чого потрібно розробляти електронні адміністративні та організаційні регламенти?

Е-послуга – це не тільки веб-інтерфейс, але й електронні процеси та стандарти реалізації послуги (надання)

Допомога від Мінтрансв'язку

Консультації щодо стратегії установи, її організаційної структури та ділових процесів з огляду на надання е-послуг

Розроблення електронних організаційних та адміністративних регламентів, прототипів послуг, сценаріїв обслуговування тощо

Які бувають державні послуги?

Одновідомчі

Кооперативні
(комполітні)

Послугу надає одне
відомство

Послугу надають
декілька відомств

Кооперативна послуга = n... одновідомчих послуг

Приклад США

Державні органи влади США надають
близько 5000 послуг населенню

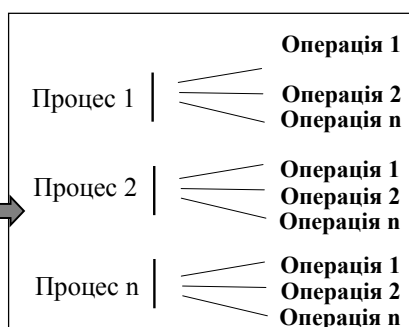
$\frac{1}{2}$ послуг здійснюється в електронному режимі

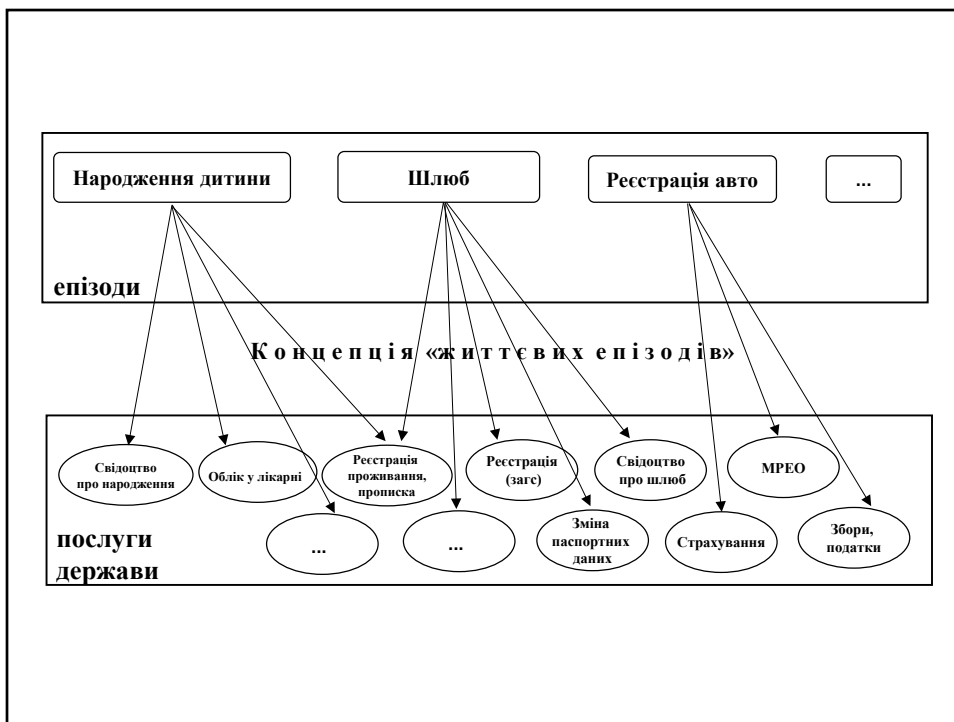
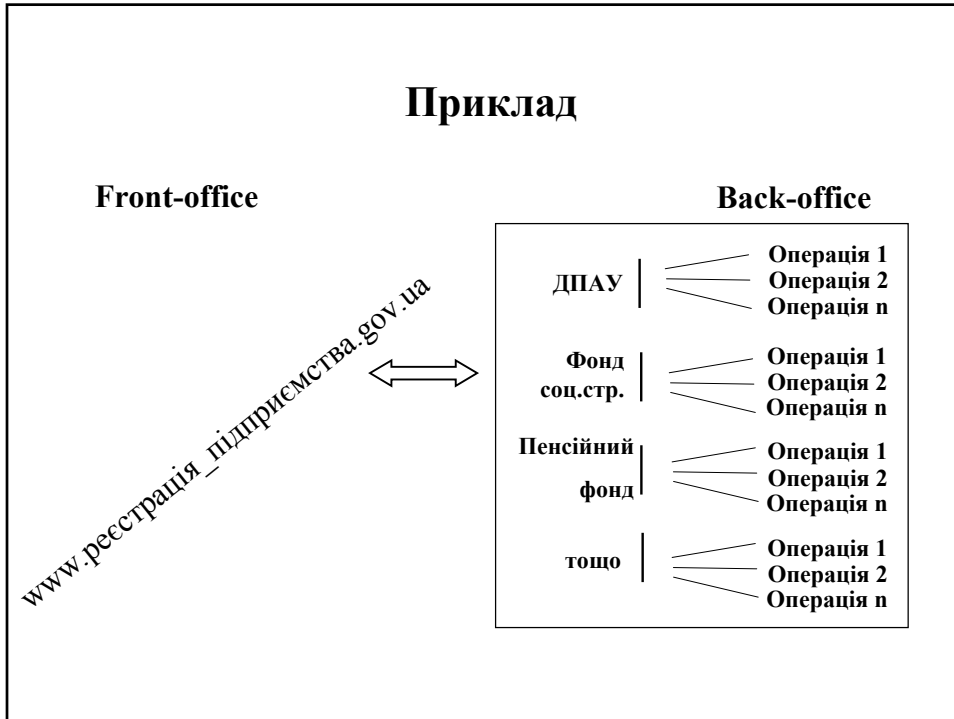
Принцип «одного вікна» при наданні державної послуги

Front-office

Інтернет, портали
gateways, «one-stop» –
портали

Back-office





Вимоги ЄС: 20 державних е-послуг, 4 етапи впровадження

- Етап 1.** Інформація про послуги в онлайні
- Етап 2.** Одностороння взаємодія: завантаження та збереження форм документів
- Етап 3.** Двостороння взаємодія: заповнення та відправлення форм в онлайні, ЕЦП
- Етап 4.** Операційна взаємодія: ведення випадку, problem-management, CRM, онлайн-платежі, live-consultation

Вимоги ЄС: 20 державних е-послуг

Для бізнесу

1. Соціальні внески на працівників
2. Корпоративні податки: декларація, повідомлення
3. ПДВ: заява, повідомлення
4. Реєстрація бізнесу
5. Подання даних до статистичних бюро
6. Митна декларація
7. Дозволи від екологічних служб (зокрема й звітність)
8. Закупівлі для державних потреб

Вимоги ЄС: 20 державних е-послуг

Для громадян

1. Податки на прибуток: декларація, повідомлення про перевірку
2. Послуги агентств зайнятості з пошуку роботи
3. Допомога із соціального забезпечення (3 із наступних 4)
 - Допомога у зв'язку з безробіттям
 - Допомога на дітей
 - Медичні витрати (відшкодування чи прями розрахунки)
 - Студентські гранти
4. Особиста документація (паспорт і водійське посвідчення)
5. Реєстрація транспортного засобу (нового, старого, імпортованого)
6. Заява на дозвіл будівництва

Вимоги ЄС: 20 державних е-послуг

Для громадян

7. Заява в правоохоронні органи (напр., у разі крадіжки)
8. Громадські електронні бібліотеки (наявність каталогів, пошукові засоби)
9. Свідоцтва (про народження та реєстрацію шлюбу): запит і доставка
10. Вступ до вищих навчальних закладів
11. Оголошення про переїзд (зміни адреси)
12. Послуги, пов'язані з охороною здоров'я (інтерактивні консультації щодо наявності послуг у різних ЛПЗ; запис на прийом)

**Визначення загальних компонентів,
стандартів, інтерфейсів та технологій
реалізації електронної послуги**

Електронні форми документів (стандарти на основі XML)

Реєстр електронних послуг (UDDI)

Веб-сервіси: SOAP, WSDL

Серверні компоненти (програмні та апаратні)

Інтерфейси (п...)

Прикладне ПЗ (портали, системи контент-менеджменту, системи документообігу)

Транспортні протоколи (HTTP(S), FTP, SMTP, TCP/IP)

Тощо

Єдиний веб-портал органів виконавчої влади

Центральна частина системи «Електронний уряд»

Місце інтеграції офіційних веб-сайтів органів виконавчої
влади та електронних послуг,
які вони надають
(1-ий етап інтеграції, 2-ий етап інтеграції,
3-ій етап інтеграції...)

Інтеграція на рівні Єдиної програмно-технічної платформи (2004-2005) – 1-ий етап інтеграції

Єдина серверна платформа (Датацентр)

Єдина система контент-менеджменту

Єдина пошукова система

Єдині принципи адресації

(<http://www.me.gov.ua> → <http://me.kmu.gov.ua>)

Єдині принципи дизайну та навігації
(часткова уніфікація)

Адреси інтегрованих веб-сайтів

Головдержслужба
guds.kmu.gov.ua

Мінтрансв'язку
mintrans.kmu.gov.ua

СБУ
ssu.kmu.gov.ua

Держкомстат
ukrstat.kmu.gov.ua

Держкомтелерадіо
comin.kmu.gov.ua

Держзв'язку
stc.kmu.gov.ua

Держприкордонслужба
pvu.kmu.gov.ua

МОН
mon.kmu.gov.ua

МОЗ
moz.kmu.gov.ua

Держкомлісгосп
dklg.kmu.gov.ua

Мінпраці
mlsp.kmu.gov.ua

ДПАУ
sta.kmu.gov.ua

Мінпаливенерго
mpe.kmu.gov.ua

Мінкультури
mincult.kmu.gov.ua

Держводгосп
scwm.kmu.gov.ua

Мінфін
minfin.kmu.gov.ua

Мінекономіки
me.kmu.gov.ua

Держспоживстандарт
dssu.kmu.gov.ua

Держкомпідприємництва
dkrp.kmu.gov.ua

ГоловКРУ
dkrs.kmu.gov.ua

Держказначейство
treasury.kmu.gov.ua

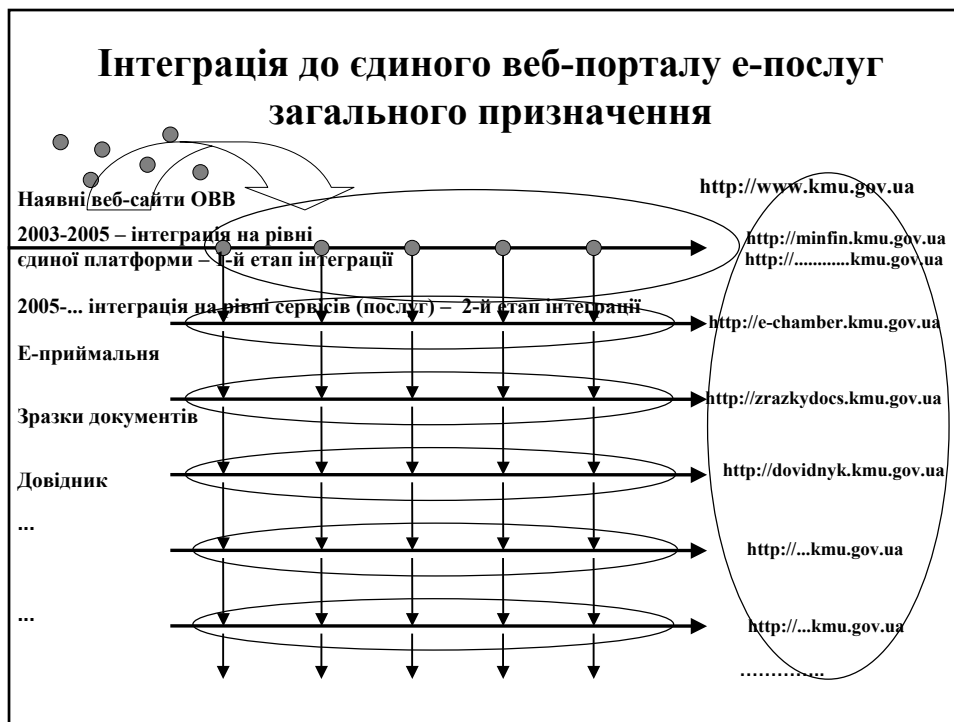
Держкомспорт
sport.kmu.gov.ua

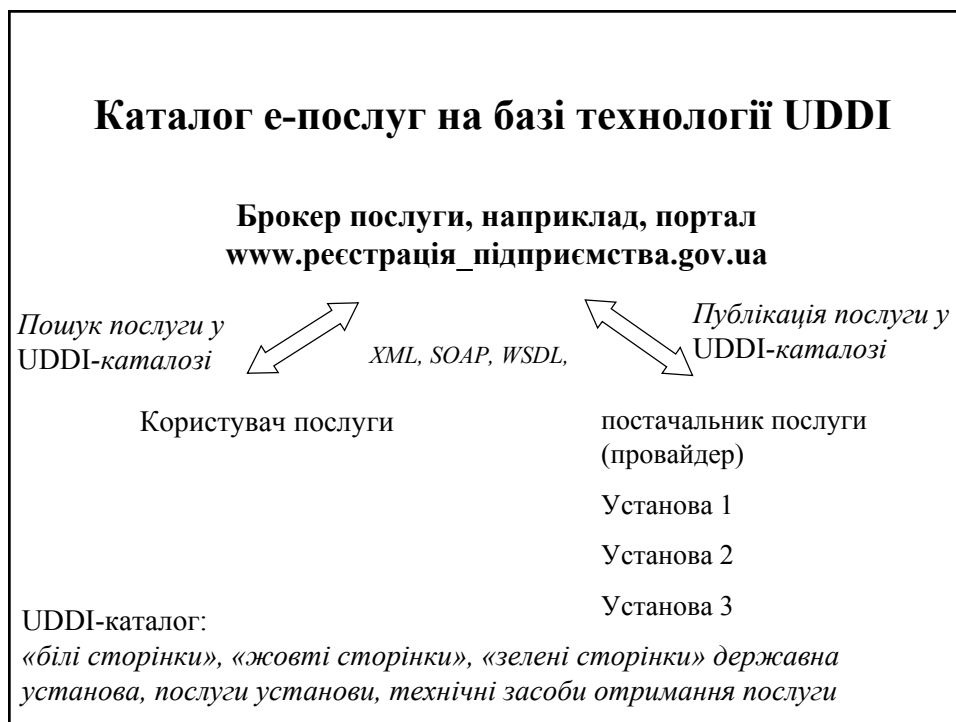
Мінпромполітики
industry.kmu.gov.ua

Інтеграція на рівні послуг (2005-...) – 2-ий етап інтеграції

Послуги загального призначення
(наприклад, «Інтернет-приймальня»...)

Послуги спеціалізовані
(унікальні для окремої установи або установ)







Засоби доступу до державних е-послуг

ПК

Інфомати, пункти колективного доступу

Мобільні пристрої (m-government): SMS, WAP, Java

TV

8-800

Пілоти державних е-послуг в Україні (проект)

Реєстрація автотранспорту, робота з реєстром украдених авто

Реєстрація підприємства

Отримання ліцензії на провадження
господарської діяльності

Подання бухгалтерської, фінансової, статистичної
звітності в онлайн-режимі

Оформлення паспортів, інших особистих документів

«Електронна лікарня», реєстри електронних медкарток

«Електронна бібліотека», реєстри бібліотечних фондів

Дискусії та рекомендації

Учасники робочої групи, переважно українські фахівці, взяли активну участь в обговоренні трьох ґрунтовних презентацій та тих важливих питань і проблем, що їх порушили доповідачі.

Світлана Чукут (Україна) наголосила на важливості вивчення й запозичення досвіду різних країн в упровадженні електронного врядування та його пристосування до українських реалій. Вона також говорила про труднощі реалізації електронного врядування в Україні. Потрібна національна програма побудови інформаційного суспільства, стратегія запровадження електронного врядування, державні інвестиції.

Віталій Тронь (Україна) також говорив про систему фінансування програми електронного врядування та необхідність створити Міністерство інформатизації. Окремо він зупинився на розробленій комп'ютерній програмі — моделі прийняття управлінських рішень та обґрунтуванні її використання в державному управлінні.

Івар Талло (Естонія) зазначив, що в них одним із важливих позитивних моментів є налаштованість вищого керівництва країни на широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні. Він запропонував зробити використання інформаційних технологій серед державних службовців *модним*.

Костянтин Линьов (Україна) говорив про першочергові, на його думку, завдання та механізми забезпечення ефективного електронного уряду в Україні. Він вніс пропозиції щодо сертифікації державних службовців у сфері інформаційних технологій для подолання комп'ютерної безграмотності серед українських чиновників; необхідності залучення до співпраці у впровадженні електронного врядування представників не тільки влади, але й бізнесу та громадськості; використання авторитету відомих у суспільстві діячів, що допоможе прискорити процеси інформатизації суспільства.

Андрій Журавльов (Україна) запропонував створити на базі Національної академії державного управління при Президентові України навчальну модель електронного уряду і проводити на ній навчання державних службовців.

Девід Елдер (Канада) наголосив на необхідності інформатизації державних послуг і порадив звернути увагу на канадський досвід створення кластерної моделі надання таких послуг.

За результатами проведених засідань та активних дискусій першого й другого днів учасники робочої групи вирішили:

- Рекомендувати вивчати наявний досвід різних країн (зокрема Естонії, Польщі) з упровадження електронного врядування та пристосування його до українських реалій.
- Приділити увагу розробленню державної програми, стратегії й тактики впровадження електронного врядування в Україні.
- Приділити максимум уваги подоланню комп'ютерної безграмотності українських державних службовців та впровадити обов'язкову сертифікацію з інформаційних технологій.
- Залучити провідних фахівців з інформаційних технологій з державного та приватного секторів до розроблення та впровадження електронного уряду в Україні, зокрема Спілку ІТ-директорів України.
- Рекомендувати створити навчальну модель електронного уряду для навчання державних службовців у НАДУ.
- Створити мережу державних пунктів доступу до інтернету паралельно із впровадженням технологій електронного уряду.
- Намагатися зробити використання інформаційних технологій на державній службі модним.

Кінцевим результатом роботи учасників групи стало вироблення практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку ідеї електронного врядування та її ефективної реалізації в Україні.

Рекомендації для України

Учасники робочої групи «Електронне врядування в умовах багатовекторної взаємодії», керуючись тим, що електронне врядування (E-governance) є потужним засобом розвитку громадянського суспільства, вважають, що Україна неповно використовує свою наявну базову конкурентну перевагу в цій критично важливій для молоді демократичної держави сфері людської активності.

Саме тому задіяні ресурси (насамперед бюджетні кошти) не дають належної віддачі — відставання України в процесі створення електронного врядування не тільки від розвинених країн, а й країн Центральної та Східної Європи стає відчутним. Досвід інших країн, зокрема Естонії, показує, що навіть помірні витрати дозволяють досягти значного цивілізаційного ефекту, якщо вони спрямовуються на реалізацію ефективної стратегії розширення використання інформаційних технологій у соціальних відносинах.

Учасники робочої групи виробили такі рекомендації:

1. Влада України має радикально посилити свій вплив на розвиток електронного врядування та прийняти найближчим часом підтриману громадськістю та бізнесом стратегію й тактику дій у цій сфері.
2. Йдеться головню про посилення політичного впливу, який має бути суттєвішим, ніж використання адміністративних важелів. Адміністративні впливи доцільно використовувати лише задля створення сприятливих організаційних умов для найширшого залучення приватного сектору до розвитку електронного врядування.
3. Посилення політичного впливу влади на розвиток електронного врядування має реалізовуватися передусім через зосередження бюджетних ресурсів на визначених стратегією ключових напрямках розвитку. У зв'язку з цим дуже доцільно домогтися консолідації задіяних бюджетних ресурсів в одних руках та забезпечити необхідну прозорість видатків, що дозволить підвищити ефективність використання коштів.
4. Посилення політичного впливу влади на розвиток електронного врядування не може не ґрунтуватися на інституціоналізації проблеми. Тобто необхідно створити відповідні організаційно-правові механізми посилення політичного впливу влади. Це є одним з головних питань у прискоренні розвитку електронного врядування в Україні.
5. З огляду на суспільний характер перетворень, які ініціює та запроваджує електронне врядування, дуже доцільним видається створення спеціального громадсько-державного координаційного органу (ради) при Президентові України. Ця рада мала б об'єднати зусилля влади, бізнесу та громади, координувати їхню діяльність у сфері інформаційних технологій, затверджувати стратегію розвитку електронного врядування в країні тощо. Вплив авторитетних у суспільстві особистостей сприяв би усвідомленню основних ідей перетворень.
6. Необхідно докласти значних зусиль для подолання комп'ютерної безграмотності серед державних службовців (особливо вищих рангів) і політиків. Домогтись того, щоб усі призначення в системі державної служби, а також проходження державними службовцями перекваліфікації відбувалися лише за умов наявності в кандидатів відповідних документів (процес сертифікації), які підтверджували б їх володіння інформаційними технологіями в тому обсязі, який необхідний згідно з функціональними обов'язками. Центри сертифікації можна створити в короткий термін і без значного додаткового фінансування на базі Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів.

Висновки

Івар Талло (Естонія)

Пані та панове, дозвольте стисло розказати вам про те, чим ми займалися на засіданнях нашої робочої групи. Я думаю — оскільки ми разом з Віктором Лисицьким, экс-урядовим секретарем Кабінету Міністрів України, були співголовами робочої групи — ми поділимо наш звіт на дві частини.

Є два підходи до цієї теми, що на них, як ви пам'ятаєте, було вчора наголошено в блискучій презентації професора Гая Пітерса. Спершу ми обговорювали те, як інформаційно-комунікаційні технології (ІСТ) допомагають у координації сучасного врядування. Для нас і наших українських учасників — зважаючи на те, в якій країні ми проводили засідання — було навіть важливіше розглянути питання, як упроваджувати електронне врядування та обговорити роль різних рівнів влади. Чим ми займалися на наших засіданнях? Скажу коротко: спочатку ми зробили огляд найкращого досвіду в цій сфері. Спершу я — можливо, трохи зловживаючи своєю роллю співголови робочої групи — розповів про те, що зробила в цьому напрямі Естонія. Потім ми мали нагоду почути про канадський досвід, який, — враховуючи те, що Естонія є малою унітарною державою, — можливо, є більш релевантним для України. Далі ми слухали презентацію представника українського уряду, радника міністра транспорту і зв'язку, котрий зробив огляд того, що відбувається із запровадженням електронного врядування в Україні. Після цього — я маю на увазі після цих трьох презентацій — ми багато дискутували й обговорювали різноманітні ідеї. Про те, які рекомендації учасники групи виробили для України, розкаже пан Лисицький.

Я хотів би поділитися з вами деякими думками стосовно електронного врядування. Зрозуміло, що воно не є кінцевою метою врядування. Ми говоримо про це як про засіб досягнення належного врядування в кінцевому підсумку. Але також цілком очевидно, що електронному врядуванню слід приділяти увагу; це робилося раніше, це не нова тема, а радше повернення до неї. Деякі учасники робочої групи говорили, що вони пам'ятають 1980-ті роки, коли навіть в Україні хотіли створити міністерство інформатизації чи щось подібне. Отже, ці теми постають знову й знову, але дуже важливо, щоб вони не залишилися лише словами. Є багато міжнародних ініціатив у цій сфері. Але цікаво подумати про те, *куди* ми прямуємо. Я говорив у своїй презентації, що тут першим кроком було намагання з'єднати державних службовців з їхніми підпорядкованими офісами, аби забезпечити, щоб ці два чи більше офісів працювали в той самий спосіб, що й головний офіс.

Інший підхід до взаємодії органів влади, коли запроваджують інформаційно-комунікаційні технології — те, про що говорили всі учасники й доповідачі конгресу — це так званий принцип «єдиного вікна». Такий підхід уже зменшив потребу утримувати багато офісів для надання послуг громадянам.

Ми ж запропонували на робочій групі (можливо, трохи провокаційно) третій підхід: **інтегроване електронне врядування** — не лякайтеся, що при цьому не буде державних службовців. Державні службовці мають багато інших завдань у системі державного управління, але ми за допомогою сучасних технологій можемо дати нашим громадянам реальну можливість спілкуватися безпосередньо з органами влади й створити таке середовище для спілкування, яке їм треба. Це практично стосується питань співпраці та взаємодії — як ми бачимо — не лише в запровадженні ІСТ, не лише в скороченні географічних відстаней — але й у зменшенні ваги владних рівнів. Як було відзначено на пленарних засіданнях, для громадян не так важливо знати, який рівень влади фактично надає послугу, для них важливіше отримувати цю послугу в якомога зручніший спосіб. Одним з висновків нашої робочої групи є те, — і це лунало в різних презентаціях і виступах, — що підхід до надання послуг, коли в центрі уваги перебувають громадяни, це саме той підхід, який допомагає нам налагоджувати співпрацю та взаємодію, що в іншому разі доволі проблематично.

Втім другим і, можливо, серйознішим результатом нашої роботи було те, що ми багато говорили про **доступ до навчання та системи мотивації** як про складники, про які не слід забувати й над якими треба працювати, аби концепція електронного врядування не залишилася пустим звуком.

Третій висновок роботи нашої групи такий: є нагальна **необхідність мати політичну волю** як ключовий компонент для того, щоб рухатися в потрібному напрямі. Отже, політичні реалії є й досі релевантними, навіть якщо в деяких системах, у деяких політичних культурах люди вважають, що політична воля є, можливо, пережитком минулого.

Дякую.

Віктор Лисицький (Україна)

По-перше, дякую за надану можливість виступити перед вами. По-друге, я хочу прокоментувати рекомендації для України, вироблені учасниками нашої робочої групи. Ми практично дійшли одностайного висновку, що передусім бажано було б зробити те, що його можна класифікувати як **інституціоналізацію електронного врядування**. Йдеться про те, що сьогодні, як не дивно, в Україні ніхто не відповідає за розвиток цієї важливої сфери людської активності, настільки важливої, що фактично значною мірою формування громадянського суспільства в Україні обумовлюється саме розвитком електронного врядування.

В Україні була ціла низка важливих ініціатив. Одну з них, наприклад, було реалізовано за підтримки Світового банку — *Ukraine Development Gateway*, але, на превеликий жаль, це не завершилось створенням єдиної системи органів. Хочу сказати, що ми практично були одностайні в тому, що це мають бути не якісь додаткові державні бюрократичні структури. Це повинні бути **громадсько-державні органи** — наголошую на слові «**громадські**» — тобто спільнота — інтернет-спільнота, ІСТ-спільнота — має в активному діалозі з урядом визначати ключові напрями розвитку електронного врядування. На нашу думку, такий громадсько-державний орган за змістом і характером має бути дорадчим і фактично мусить працювати переважно з вищими поверхами державної влади, з Президентом України, який є гарантом Конституції, гарантом того, що Україна йде шляхом розвитку громадянського суспільства, і, відповідно, з Кабінетом Міністрів. Це практично головна наша рекомендація.

Всі інші також дуже важливі, але все ж таки вони похідні. Наприклад, одна з рекомендацій — треба все ж таки вжити заходів для подолання комп'ютерної безграмотності серед державних службовців. Сумно, але ми не можемо не констатувати того, що значна частина, а може, й більшість державних службовців погано володіють комп'ютерами, в кращому разі вони вміють їх використовувати як певні локальні засоби, що працюють безпосередньо на них, і дуже мало державних службовців використовують комп'ютери як потужні засоби комунікації, як ворота в цілий світ — світ знань.

Зрештою, ми дійшли висновку, що нам треба посилити роль виконавчої влади в творенні електронного врядування. Влада, спираючись на думку ІСТ-спільноти, повинна ініціювати конче необхідні ключові зміни, наприклад, у створенні відповідних баз даних, у створенні, можна сказати, такої потужної пропозиції інтернет-ресурсів. Надзвичайно важливо, щоб влада, зрештою, могла скоординувати свої витрачальні ресурси, якими володіє. Йдеться насамперед про бюджети, аби забезпечити максимально ефективне використання їх. Річ у тому, що насправді Україна не так уже й мало витрачає щороку на розвиток ІСТ з бюджету — йдеться про сотні мільйонів гривень, але ці кошти надзвичайно розпорошені. Нам на робочій групі доводилося чути приклади, коли ставили комп'ютерний клас у селі, де навіть більш-менш надійного телефонного зв'язку немає. Чудово, що наші діти й онуки вчаться працювати на комп'ютерах, але, зрозуміло, що це не найкращий засіб і не найліпший шлях використання комп'ютерної техніки.

Мені здається, що всі учасники нашого обговорення підтримують і таку думку: приклад Естонії для нас дуже корисний передусім тому, що хід наших думок збігається, але естонці йдуть на кілька кроків уперед; і, мені здається, бажано, щоб наша Академія державного управління — якщо це можливо — просто видала б спеціальні конспекти лекцій з естонського досвіду. На мій погляд, цей досвід корисний тому, що він значною мірою сприяє формуванню та задіянню механізмів самоорганізації суспільства. Це надзвичайно важливо.

Дякую за увагу.

Робоча група «Підготовка до вступу в ЄС: роль корпусу вищих державних службовців»

Головує: *Гунта Вейсмане,*
директор Державної канцелярії, Офіс прем'єр-міністра, Латвія

Пані Гунта Вейсмане працює директором Державної канцелярії від 2000 року. Вона підпорядкована безпосередньо прем'єр-міністрові, призначена на посаду указом Кабінету Міністрів за поданням прем'єр-міністра Латвії. Від 2000 року набула значного досвіду державного управління — працювала з п'ятьма прем'єр-міністрами та їхніми урядами.

Протягом 1993–2000 рр. пані Вейсмане була директором Латвійської школи державної служби. Здобула освіту на факультеті економіки та менеджменту Латвійського університету (1975 р.), вивчала стратегічний менеджмент та організаційну поведінку в Гарвардській школі бізнесу Гарвардського університету (1992–1993 рр.), а в 1996 році отримала ступінь магістра бізнес-управління. Пані Вейсмане має великий досвід викладання та наукових досліджень у сфері економіки, стратегічного менеджменту й управління персоналом, державного управління, а також професійного навчання державних службовців. Вона — автор численних статей у наукових журналах та виступів на конференціях з державного управління як у Латвії, так і за кордоном.

Як директор Державної канцелярії пані Вейсмане відповідає за дотримання законності та високоякісне виконання функцій підпорядкованої їй установи, що є суттєвою передумовою для ефективної роботи прем'єр-міністра та Кабінету Міністрів; відстежує документообіг Кабінету Міністрів та прем'єр-міністра; а також координує співпрацю міністерств з іншими установами для забезпечення виконання та послідовності законодавчих актів. У всіх вищезгаданих сферах діяльності, які є важливими для кожного уряду, пані Вейсмане запровадила значні вдосконалення й інновації. Було розроблено надійний механізм координації політики для формування ефективнішого корпусу вищих державних службовців. Координація та співробітництво серед міністерств стали якіснішими завдяки роботі Департаменту координації політики Державної канцелярії. Було розроблено новий Регламент Кабінету Міністрів, який запровадив значні зміни в процесі документообігу в Кабінеті Міністрів, перетворивши його на чіткіший, прозоріший та швидший. Розроблено Рекомендації для провадження комунікаційної політики, що стали основою нових підходів до інформування громадян, ефективнішої участі недержавних організацій в процесі вироблення політики. Окрім того, ширший обсяг послуг став доступним в інтернеті. Розроблення електронного портфоліо слід також відзначити як одну з успішно впроваджених інновацій. У світі, напевно, є небагато інших країн, де будь-хто зацікавлений має змогу стежити за підготуванням та розробленням урядових документів в інтернеті.

Міжнародні зв'язки та співпраця Державної канцелярії, а також передання досвіду роботи іншим за керівництва пані Вейсмане стали набагато активнішими. Успішний досвід попередньої роботи, відданість своїй справі й уміння будувати добрі стосунки з колегами допомагають пані Вейсмане втілювати свої ідеї та плани в життя.

Вступна презентація

Гунта Вейсмане (Латвія),

директор Державної канцелярії, Офіс прем'єр-міністра

Роль державних службовців вищої ланки в процесі вступу до ЄС: досвід Латвії

Історичні кроки на шляху до ЄС

- 27 жовтня 1995 р. – Латвія подає заяву про вступ до ЄС
- 13 жовтня 1999 р. – Європейська Комісія рекомендує розпочати переговори про вступ
- Лютий 2000 р. – розпочато переговори про вступ

Заходи на національному рівні

- Створення Постійного представництва Латвії в ЄС
- Делегування представників міністерств для роботи в Представництві
- Створення Бюро європейської інтеграції
- Затвердження складу Національної делегації для проведення переговорів про вступ до ЄС
- Запровадження регулярних зустрічей вищих посадовців
- Створення Ради з питань європейської інтеграції

Ключові елементи процесу прийняття рішень з питань вступу до ЄС

- Вироблення національної позиції
- Співробітництво адміністративного та політичного рівнів
- Співробітництво законодавчого та виконавчого рівнів
- Представлення національної позиції установам ЄС

Вироблення національної позиції

- Вироблення національної позиції в міністерствах
- Узгодження національної позиції з єдиною Національною програмою інтеграції до ЄС
- Обговорення на регулярній зустрічі вищих посадовців
- Узгодження з Парламентським комітетом з питань європейської інтеграції
- Однострійне затвердження позиції Радою з питань європейської інтеграції
- Подання позиції на розгляд до установ ЄС
- Якщо Рада з питань європейської інтеграції не може ухвалити позицію однострійно, її подають на розгляд Кабінетові Міністрів

Регулярні зустрічі вищих посадовців

- Статус: координаційний орган на горизонтальному рівні
- Голова: директор Бюро європейської інтеграції
- Склад: державні секретарі, заступники державних секретарів, директори департаментів

Рада з питань європейської інтеграції

- Статус: центральний координаційний орган на вертикальному рівні, відповідальний за впровадження спільної політики європейської інтеграції
- Голова: прем'єр-міністр
- Склад: міністри

Подання національної позиції на розгляд установам ЄС

Національна делегація для проведення переговорів про вступ до ЄС

- Мандат: представляти інтереси Латвії в переговорному процесі
- Голова: міністр закордонних справ
- Склад: голова делегації та делегати (15 осіб)
- Делегати: представники органів державного управління та народного господарства

Шість успішних аспектів Латвійського досвіду вступу до ЄС

- Прагматизм: діяльність відповідно до чинних правил та в межах повноважень і функцій установ
- Обгрунтовані національні позиції, що спираються на факти та цифри
- Чітко визначена національна позиція
- Добрі управлінські навички
- Співробітництво з Європейською Комісією
- Співробітництво з іншими країнами-кандидатами

Дискусії

Гунта Вейсмане в своїй вступній презентації окреслила роль вищих державних службовців у процесі підготовки до вступу в Європейський Союз та запропонувала учасникам робочої групи обговорити цю тему.

Лілія Гонюкова і Валерій Тертичка (Україна) порушили питання про те, яку роль відіграють політико–адміністративні стосунки в підготовці до інтеграції в ЄС. Вони наголошували на тому, що попри усвідомлення важливості таких стосунків — як згори–вниз, так і знизу–вгору — вони ще не достатньо розвинуті в Україні, і це дуже часто призводить до неефективності урядових зусиль у євроінтеграційних процесах. Погана вертикальна координація на вищих щаблях влади спричинює непорозуміння серед урядовців і державних службовців, не кажучи вже про широкий громадський загал.

Лілія Шатух і Тетяна Пахомова (Україна) говорили про серйозні вади державних інформаційно–комунікаційних кампаній стосовно європейської інтеграції. Численні урядові документи, прийняті для сприяння цьому процесові, залишаються невідомими навіть для державних службовців середнього й нижчого рівнів; отже, урядові України бракує підтримки зусиль, здійснюваних на вищих щаблях влади, з боку управлінців середньої та нижчої ланок. Така ситуація є особливо ризикованою, зважаючи на те, що європейський вибір не має 100–відсоткової підтримки населення й має безліч опонентів. Урядові необхідно розробити дієву комунікаційну стратегію і запустити кампанію на підтримку інтеграції до ЄС, а державним управлінням — стати свідомими своєї ролі й місії в реалізації цієї кампанії.

Майкл Даггетт (IAS, Бельгія) згадав про провал двох референдумів у Франції та Нідерландах — на його думку, цей провал стався через погано підготовлені й проведені інформаційні кампанії. Населення Франції та Нідерландів сказали «ні» Конституції Європейського Союзу через різні причини, і жодна з цих причин не пов'язана з тим, що написано в Конституційному договорі. Він також поділився своїми міркуваннями щодо історичних перспектив Європейського Союзу; ЄС починався як дуже елітний і закритий клуб, де до голосів людей «з вулиці» не дослухалися, а розвився в широкомасштабне комплексне утворення з численними гравцями та стейкхолдерами, залученими до процесу вироблення та прийняття рішень. На відміну від раннього періоду існування Європейської Спільноти, сьогодні в ЄС погляди та позиції простих людей з кожної країни–члена не можна ігнорувати. Це повертає нас знову до ролі вищих посадовців ЄС і державних службовців вищого рівня окремих країн — саме вони мусять пояснювати громадянам Європейського Союзу сутність і зміст рішень, що їх приймають у Брюсселі.

Олена Палій і Олена Оржель (Україна) виокремили проблему відповідальності — моральної чи правової — вищих державних службовців за впровадження схвалених урядом стратегій і програм. Наразі трапляються випадки, коли вищі державні службовці дозволяють собі не погоджуватись, а то й відкрито критикувати європейський вибір, проголошений новими політичними лідерами України; або ж державні службовці середньої ланки висловлюють подібну критику чи незгоду з прагненням до європейської інтеграції, що його обстоюють їхні вищі керівники.

Януш Гонцяж (Польща) говорив про політико–адміністративну культуру в ЄС, яку він охарактеризував як культуру *консенсусу*. Він зауважив, що багато правил і норм у Брюсселі не прописано юридично, а вони виникли за звичаєм досягати консенсусу й уникати незгоди, не зважаючи на те, скільки часу це забирає. Такий неконфліктний підхід до вироблення й прийняття рішень можна спостерігати на всіх рівнях — від експертів до міністрів. Тепер, коли українські високі посадовці починають їздити до Брюсселя частіше, на них лягає відповідальність за поширення таких підходів і культури досягнення консенсусу в українському політико–адміністративному середовищі та серед державних службовців усіх рівнів, інакше в Україні мало шансів бути почутою й бути успішною в Європейському Союзі.

Висновки та рекомендації

Гунта Вейсмане (Латвія)

Мы решили на нашей рабочей группе, что будем говорить по-русски, поэтому с вашего разрешения я сейчас тоже буду говорить по-русски — так мне будет намного легче изложить наши идеи и рекомендации.

Наша рабочая группа работала над темой «Подготовка к вступлению в ЕС: роль корпуса высших государственных служащих». Группа работала очень успешно, прежде всего потому, что была представлена в основном академическими силами Киева, Харькова и Одессы; были у нас в группе и зарубежные участники Конгресса, но главным образом это были украинские специалисты. Вначале я несколько волновалась по поводу нашей работы, но оказалось, что у нас прекрасная рабочая группа, а украинские участники были настолько вдохновенными, открытыми и горячо увлеченными членами группы, что мне это очень помогало. Я думаю, мы все остались довольны процессом нашей работы и дискуссиями в эти три дня.

Первый день мы говорили о том, что происходит в странах, которые собираются вступить в Европейский Союз; какова в них роль новых институций и новых процедур, новых действий, направленных на то, чтобы страна могла пройти этот трудный путь гармонизации всех законов; какое влияние это оказывает на все чиновничество, включая и высшее; и какое взаимодействие политиков в этом процессе с высшим слоем чиновничества: кто за что отвечает и в какой степени.

Мы затронули такой очень важный вопрос, как этика взаимоотношений, не только между политиками и чиновниками, но и политиков и чиновников с населением, с народом.

Во второй день мне очень посчастливилось — в нашу группу зашел Януш Гонцяж, который поделился своими мыслями и наблюдениями о том, что происходит тогда, когда государство прошло этот большой путь до вступления в ЕС, когда страна вошла в этот клуб — как она должна действовать, каким урокам она может учиться после того, когда стала членом клуба Европейского Союза, насколько это интересный процесс и чему мы из этого можем научиться.

В третий день мне опять посчастливилось — нашу группу посетил Майкл Даггетт, который внес совсем другое направление в наши разговоры и дискуссии. Поскольку Майкл прекрасно знает историю Европейского Сообщества — как оно создавалось, какие мотивации были у разных государств по вступлению — у нас развернулась очень интересная дискуссия о том, почему Украине все-таки важно быть в Европейском Союзе и какие последствия это может оказать на все общество, на все слои населения.

После наших горячих дискуссий мы также постарались выработать **рекомендации для Украины**, которые я зачитаю.

1. Правительство должно сформулировать свое **видение вхождения Украины в ЕС** и донести его до всех слоев населения и сформулировать главную **мотивацию** (мотивации), в том числе и самоидентификацию себя как нации, воссоздание себя как страны, независимого государства.
2. Правительство должно сформулировать **видение места Украины в Европе**, будущего места Украины в ЕС, и донести это видение до населения.
3. Правительство должно активно информировать население о стратегии вступления Украины в ЕС в доступной для населения форме, популяризировать идею евроинтеграции в средствах массовой информации.
4. Особенное внимание должно быть отведено обучению всех слоев общества: населения, неправительственных организаций и т.д.; должна быть разработана стратегия подготовки государственных служащих в контексте вступления Украины в ЕС.
5. Согласование «Этического кодекса» должно быть вынесено на обсуждение как минимум академической общественности.
6. Особенно важно практически использовать опыт стран, которые уже есть членами ЕС, в первую очередь — недавно вступивших в ЕС.
7. Следует разработать стратегию развития системы государственной службы в контексте вступления в ЕС.
8. Большое внимание следует уделять повышению квалификации преподавателей, которые готовят высших государственных служащих и госслужащих среднего звена для работы в государственных структурах в процессе интеграции Украины в ЕС.

Робоча група

«Професіоналізм вищих керівних кадрів у політико–адміністративному контексті. Сучасні стандарти та найкращий досвід підготовки і професійного розвитку»

Головують:

Марія Гінтовт–Янковіч,

*директор Національної школи державного управління,
Польща*

Марія Гінтовт–Янковіч є співзасновником і директором Національної школи державного управління (KSAP) — певною мірою унікального на теренах Центральної та Східної Європи закладу, який готує вищих державних службовців. На цю посаду її призначив прем'єр–міністр Польщі.

Випускниця факультету права та управління Варшавського університету, Марія Гінтовт–Янковіч тривалий час працювала в цьому елітному освітньому закладі, зробивши тут успішну академічну кар'єру. Вона є відомим фахівцем у таких галузях, як податкове законодавство та політика, правові аспекти формування бюджету й місцевих фінансів, місцевого самоврядування, а також, безперечно, державне управління, державна служба та її кадрове забезпечення.

Від 1989 року стає активним суспільним діячем, спершу — як експерт з парламентських питань, потім — як фахівець з питань державного управління. У період трансформації була членом багатьох урядових органів з питань адміністративної реформи.

Посаду заступника голови Ради державної служби Польщі вдало поєднує з роллю віце–президента Європейського регіону Міжнародної асоціації шкіл та інститутів державного управління (IASIA), представника KSAP в Асоціації інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPAcee), експерта Програми ООН з державного управління та викладанням у різних вищих навчальних закладах світу як запрошена професорка.

Ден Берк,

*генеральний директор Центру лідерства та професійного розвитку,
Канадська школа державної служби,
Канада*

Ден Берк — генеральний директор Програми лідерства та професійного розвитку Канадської школи державної служби (раніше — Канадський центр професійного розвитку: Canadian Centre for Management Development (CCMD)). Він відповідає за корпоративну програму освіти керівників міністерств, агентств і державних корпорацій уряду Канади; за формальні елементи навчального процесу за програмами розвитку корпоративного лідерства в державній службі Канади; а також за програми з розвитку лідерства для керівників і менеджерів усіх рівнів канадської державної служби.

Він почав працювати в Канадському центрі професійного розвитку (CCMD) 1989 р., а від 1990 до 2004 рр. був членом виконавчого комітету CCMD.

Доти він обіймав посаду виконавчого продюсера в Канадській групі з питань комунікацій і Національній комісії з кінематографії, де 1968 р. розпочав свою кар'єру державного службовця.

Ден Берк є експертом і викладачем з широкого кола питань: лідерства, систем розвитку лідерства, навчання менеджменту, освіти вищих керівників, державного управління та порівняльної практики управління, програм у корпоративних університетах й урядових установах, що займаються підготовкою і професійним розвитком державних службовців.

Останніми роками брав участь у програмах професійного обміну досвідом у таких країнах, як Бразилія, Коста–Рика, Південна Африка, Нова Зеландія, Росія, Китай, США, та Секретаріаті Британської Співдружності.

Виступи та презентації

Володимир Луговий (Україна),

ректор Національної академії державного управління при Президентіві України

Модель підготовки вищих державних службовців у Національній академії державного управління при Президентіві України

Шановні учасники робочої групи, колеги!

Дякую за можливість коротко поінформувати вас про модель підготовки керівного персоналу у сфері державного управління, що її застосовують у Національній академії державного управління при Президентіві України, якій нещодавно виповнилося 10 років. Це тим більше доречно, оскільки учасники дуже зацікавились діяльністю закладу.

Кілька обставин є зовнішніми детермінантними чинниками організації навчання керівних державно–управлінських кадрів в академії.

По–перше, це ідентифікація ООН, ЄС та Україною державного управління (і оборони, обов’язкового соціального страхування) як окремого виду діяльності поміж 17 інших видів. Отже, насамперед ставимося до забезпечення державного управління кваліфікованим персоналом так само, як ставляться до забезпечення в освіті педагогічними, а в охороні здоров’я — медичними кадрами. Тобто в основу професійного навчання покладено академічну підготовку, доповнену короткотерміновим підвищенням кваліфікації. Наголошу, що в Україні сфера державного управління є доволі масштабною. Приміром, за результатами виконання державного бюджету 2003 р., видатки за видом діяльності «державне управління» становили понад 10 млрд. грн., або 3,8% від валового внутрішнього продукту, і протягом зазначеного року в державному управлінні було задіяно близько 1 млн. працівників. Отже, конкретна визначеність і разюча масштабність сфери державного управління зобов’язують відповідно підходити до її фахового забезпечення.

Тому від середини 90–х рр. минулого століття в Україні запроваджено однойменні з державним управлінням галузі освіти та науки для підготовки фахівців та проведення наукових досліджень, які реалізовано в академії.

По–друге, важливими чинниками, що визначають рівень, зміст і форми підготовки, є розподіл державних службовців і посадовців місцевого самоврядування, які становлять майже 40% працівників, задіяних у державному управлінні, на керівників та спеціалістів, а також розподіл одних і других за категоріями посад. Функціональний аналіз, який покладено в основу визначення характеру професійного навчання, свідчить, що палітра функціональних обов’язків керівників і спеціалістів кардинально відрізняється. Якщо в перших вона широка, мінлива, часто непередбачувана, то в других — вузька, стала, здебільшого наперед задана. Крім того, складність, обсяг і наслідки проблем та завдань для керівників, на відміну від спеціалістів, поряд з багатодисциплінарністю, вимагають адекватних підвищених рівнів академічної підготовки керівного персоналу в галузі державного управління. В академії такими рівнями є магістерський, кандидатський і докторський. Навчання в закладі здійснюється за різноманітними (денною, вечірньою, заочною та заочно–дистанційною) формами. При цьому, вибудовуючи систему підготовки персоналу середнього та вищого рівнів державного управління, орієнтуємося на кращі світові стандарти, насамперед Північної Америки та Європи. З професійною гордістю відзначу, що магістерська програма з державного управління за денною формою навчання в академії (в м. Києві) від червня 2004 р. має акредитацію на сім років Європейської акредитаційної асоціації з державного управління.

Важливим свідченням підвищення рівня професійної академічної підготовки в міру зростання посад і ролі вищого персоналу в сфері державного управління можна визнати результати контент–аналізу професійно–кваліфікаційної структури провідних учасників 6–го Глобального форуму з реформування врядування, що відбувся 24–27 травня цього року в Сеулі, в Кореї, на якому нам довелося побувати. На форумі було опубліковано біографічні дані стосовно професійної діяльності 184–х його «лідерів і спікерів». Виявилось, що 40% з них мали докторський ступінь. Аналіз розподілу докторських ступенів за фаховим спрямуванням показав, що найбільшу частку

становили саме доктори (філософії, наук) з державного управління (16%), на другому місці — з економіки (15%), далі — з права (10%), політології (8%) тощо. Якщо проаналізувати розподіл фахівців з державного управління за рівнями академічної підготовки, то найбільше на форумі виявилось осіб з докторським ступенем (55%), на другому місці — з магістерським (36%) і на третьому — з бакалаврським (9%) ступенями. Крім того, форум продемонстрував розвиненість інституційної фахової інфраструктури державного управління в різних регіонах і країнах світу — наявність фахових асоціацій і мереж, навчальних закладів, журналів з державного управління.

Зазначене стало ще одним підтвердженням того, що в основу професіоналізму високопосадовців у державному управлінні має бути покладена ґрунтовна академічна підготовка, яку, безперечно, можна й потрібно доповнювати короткотерміновим ситуативним підвищенням кваліфікації. Це цілком узгоджується з Болонським процесом щодо утворення єдиного європейського простору вищої освіти.

По-третє, на навчання вищих державних службовців, посадовців місцевого самоврядування, беззаперечно, впливають всеохопні процеси інформатизації суспільства та прискорення змін у суспільному розвитку. З урахуванням специфіки навчання керівників (їхньої зайнятості, неможливості тривалого відриву від основної діяльності) в академії активно розвивається дистанційна форма навчання як за тривалою магістерською програмою, так і за короткотерміновим підвищенням кваліфікації. Ми чітко усвідомлюємо, що інформаційно-комунікаційні технології в освіті вже найближчим часом домінуватимуть у світі, адже вони усувають проблему просторової прив'язки й часової локалізації високого посадовця в процесі його навчання. Крім того, це набагато розширює доступність і пришвидшує опрацювання інформації, що є конче необхідним для прийняття, моніторингу та коригування державно-управлінських рішень. Отже, після навчання за дистанційною формою державно-управлінський персонал буде також спроможним управляти в дистанційному форматі.

Дякую за увагу й готовий відповісти на запитання.

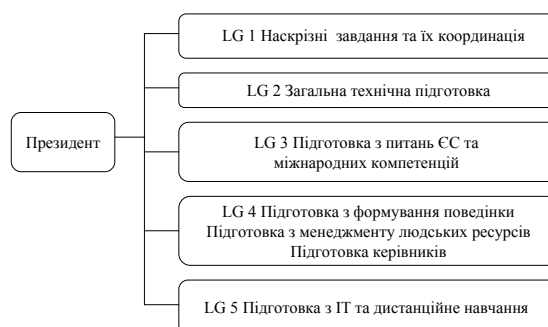
Гюнтер Вурстер (Німеччина),
президент Федеральної академії державного управління (Bundesakademie)

Навчання та підвищення кваліфікації працівників Федерального уряду Німеччини: роль Bundesakademie у модернізації процесу управління на федеральному рівні

Завдання та місія Bundesakademie

«Bundesakademie» – Федеральна академія державного управління – центральна установа для підвищення кваліфікації державних службовців та працівників федерального уряду

Організаційна структура Bundesakademie

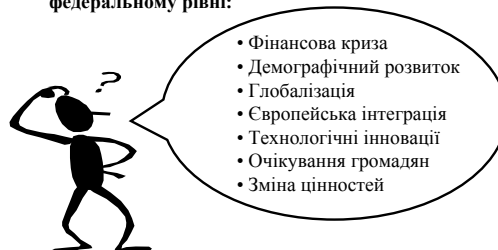


Факти про Bundesakademie

Ми організуємо:

- близько 1300 навчальних та інформаційних заходів для близько 20000 федеральних державних службовців, залучаючи до 800 запрошених тренерів та консультантів;
- крім навчальних програм, ми займаємось науково-дослідними роботами, наприклад, у галузі електронного врядування, дистанційного навчання та використання інформаційних платформ
- розташування центрів Bundesakademie: Hannover, Berlin, Brühl, Boppard, Wiesbaden, München

Ситуація у федеральному уряді, що спровокувала процес модернізації системи управління на федеральному рівні:

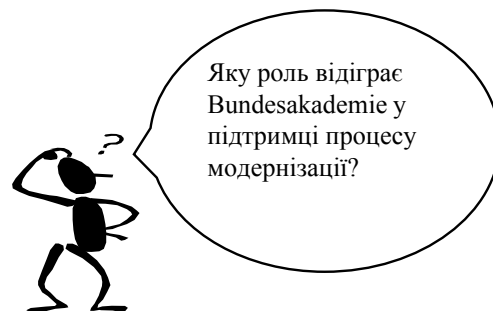


Рішення: нова урядова програма
«Сучасна держава – сучасне управління»

2 напрями урядової програми «Сучасна держава – сучасне управління» релевантні для Bundesakademie:

- «Ефективне прозоре управління»
 - інструменти нового державного менеджменту
 - управління якістю (QM), орієнтири, бюджетування
 - бачення, управління через цілеспрямований діалог
- «Мотивовані державні службовці та працівники державних установ»
 - реформування Закону про державну службу
 - розвиток людських ресурсів
 - концепція підготовки вищих керівних кадрів

Нові виклики: що робити?

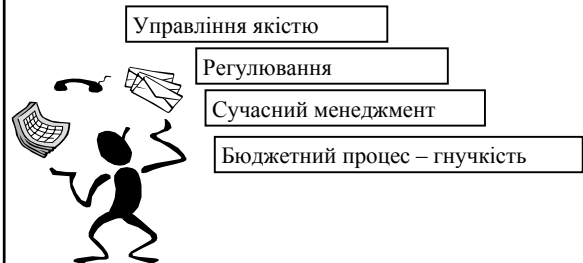


Ми підтримуємо основні напрями модернізації федеральної системи управління Німеччини:

1. Сучасний менеджмент
2. Розвиток персоналу: HRD
3. Електронне врядування
4. Міжнародні компетенції

1. Ми підтримуємо ініціативу:

Сучасний адміністративний менеджмент

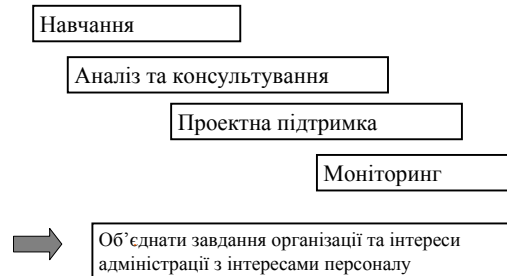


Запровадження нових інструментів та засобів розвитку організації (OD)



2. Ми підтримуємо ініціативу:

Розвиток сучасних людських ресурсів (HRD)



Запровадження нових інструментів та засобів розвитку людських ресурсів (HRD)



Приклади сфер кваліфікації в нашій програмі навчання лідерству:

пріоритет – «м'яким» навичкам:

- Спілкування та співпраця (KO)
- Саморозвиток (SE)
- Менеджмент / лідерство (FÜ)
- Зв'язки з громадськістю / ЗМІ (PR)
- HRD / Розвиток персоналу (PE)



3. Ми підтримуємо ініціативу:

Електронний уряд

1. **Пріоритет ґрунтовному аналізу навчальних потреб:**
 - Співпраця з організаційним комітетом з питань ІТ
 - Співпраця з урядовими центрами розроблення та впровадження
2. **Тренінг наблизений до діяльності електронного уряду:**
 - Семінари для керівників /лідерів щодо розвитку електронного уряду в рамках комплексного підходу до культурних змін
3. **Розроблення стратегії запровадження електронного (дистанційного) навчання у федеральній системі управління:**
 - Аналіз рамкових умов для дистанційного навчання
 - Огляд наявних медій та ІТ-обладнання у робочих офісах

4. Ми підтримуємо ініціативу:

Розбудова потенціалу на європейському та міжнародному рівнях

- Необхідність міжкультурних компетенцій, переговорних навичок.
- Необхідність формувати нові ставлення.
- Надання спеціальних знань щодо міжнародних інституцій, мереж та процедур прийняття рішень.

Ми готуємо «Компетенції для Європи»

*Ден Берк (Канада),
генеральний директор Центру лідерства та професійного розвитку,
Канадська школа державної служби*

Програми навчання та професійного розвитку для керівних кадрів державної служби Канади

Канадський контекст

- ◆ Вестмінстерська система
- ◆ Структура та склад керівних кадрів
- ◆ Стратегічні завдання
- ◆ Три програми для керівного складу:
 - Лідерство на рівні вищого керівництва
 - Лідерство як загальний складник професійної підготовки державних службовців
 - Програми розвитку лідерства

Програма для вищого керівництва

- ◆ Цільова аудиторія:
 - Вищі посадовці державної служби – адміністратори
 - Кабінет Міністрів та його апарат – політики
- ◆ Чотири вимоги до посадовців: учасники повинні
 - Добре знати себе та громаду
 - Бути досвідченими лідерами та практиками
 - Бути хранителями й реформаторами служби
 - Бути готовими стати громадянами світу

Програма для вищого керівництва

◆ Цілі навчання:

- Ознайомити учасників з передовою практикою в галузі державного управління
- Підготувати учасників до складних проблем і нових випробувань
- Залучити учасників до програм безперервного навчання
- Навчити їх створювати мережі для подальшої горизонтальної співпраці

Програма для вищого керівництва

◆ Чотири програми для посадовців

- Орієнтація
- Основи менеджменту: наприклад, фінансовий менеджмент, менеджмент людських ресурсів, інформаційні технології, комунікації, система цінностей, основні процеси
- Спеціалізований менеджмент вищого рівня: наприклад, знання стратегічного контексту, вибрані навички й уміння вищих керівників
- Розбудова мереж і громад

Програма для вищого керівництва

- ◆ Для міністрів:
 - Орієнтація:
 - підзвітність, система Кабінету, стосунки із заступниками міністра, конфлікт інтересів, кар'єра після обіймання високої посади
 - Безперервне навчання
- ◆ Для представників «команди» міністра:
 - Аналіз потреб

Програма для вищого керівництва

- ◆ Методи навчання:
 - Лідери навчають лідерів
 - Навчання в практичній діяльності
 - Розроблення програми спільно з вищими керівниками
 - «Змішане навчання»: курси, конференції, ділові вечери, електронні навчальні курси
- ◆ Викладачі:
 - Колишні заступники міністрів та вищі керівні посадовці
 - Колишні міністри (політичні фігури) та керівники апарату
 - Працівники нашої Школи: автори навчальних програм, методисти, фасилітатори, керівники проектів

Програма «Лідерство – стиль життя»

- ◆ Група з 30 посадовців (на один щабель нижче від керівного складу)
- ◆ 30 днів навчання, розподілених за модулями на період 12-18 місяців
- ◆ У центрі уваги – теми лідерства, державної політики, державної служби, навчання та професійного розвитку
- ◆ Наставники, навчання в практичній діяльності
- ◆ «Справжні ситуативні приклади», що потребують взаємодії різних юрисдикцій
- ◆ Розбудова мережі по завершенні навчальної програми

Програми з лідерства

- ◆ Для всіх посадовців та управлінців – пристосовано до посадового рівня
- ◆ Короткі курси тривалістю від 2 до 4 днів
- ◆ 3 категорії: основи лідерства, управління змінами, стратегічний менеджмент
- ◆ Високоєфективна методика навчання
- ◆ Плюралізм підходів до моделей лідерства
- ◆ Приклад: Лідерство: рефлексія та дія:
 - Модель лідерства
 - Емоційний інтелект
 - Урядування
 - Цінності
 - Навчання як особиста стратегія

Джерела та складники впливу

- ◆ Почуття причетності та підтримка вищих керівників:
 - Беруть участь і головують на засіданнях нашої ради
 - Запроваджують підхід до навчання як стратегії
 - Активно підтримують програми та цінності
 - Виступають співрозробниками та викладачами деяких курсів
 - Беруть участь у програмах «навчання в практичній діяльності»
 - Подають особистий приклад: також навчаються на курсах
 - Передбачають навчання у планах професійного розвитку та трудових договорах

Джерела та складники впливу

- ◆ Чітке визначення у співпраці з вищими керівниками :
 - Стратегій, підходів до лідерства, систем цінностей, рамок компетенцій та підзвітності керівників
- ◆ Методика та якість навчання, що відповідають рівневі програм зовнішніх провайдерів освітніх послуг для вищих керівних кадрів
- ◆ Сучасні та своєчасні програми навчання: наприклад, «Програма з менеджменту вищого рівня», «Лідерство в часи змін» тощо

Винесені уроки

- ◆ Компроміси: наприклад, зміст навчання чи розвиток в учасників навичок і вмінь самостійного навчання як особистої стратегії
- ◆ Використання перевірених методик та їх пристосування до власного контексту й змісту курсу
- ◆ Вищі керівники хочуть бути певними, що якість навчання в нас відповідає стандартам, що їх пропонують інші провайдери та отримують їхні колеги
- ◆ Своєчасно проведені сучасні програми для вищих керівників можуть принести великі дивіденди, наприклад, «Програма з менеджменту вищого рівня», «Лідерство в часи змін»

Винесені уроки

- ◆ Потужним методом навчання є порівняльні дослідження з питань освіти й підготовки керівних кадрів
- ◆ Відповідальні, підготовлені учасники вчаться краще
- ◆ Необхідно постійно стежити за трьома тенденціями:
 - Революція в методиці навчання вищих посадовців
 - Поява системних підходів до професійного розвитку вищих керівників
 - Вищі виконавчі керівники, що все частіше використовують навчальні програми для керівників як стратегічні важелі

Дискусії

Ця робоча група була найчисельнішою — в її засіданнях взяли участь понад 40 українських та іноземних учасників Конгресу.

Частина дискусій була присвячена темі *професіоналізації вищої державної служби*.

Майкл Даггетт (IAS, Бельгія), говорячи про професіоналізм вищих державних службовців, зачепив такі аспекти, як ієрархія на державній службі, особливості державної служби, наступність на державній службі, зони напруження — взаємовідносини політиків і державних службовців тощо.

Джіде Балогун (UNDESA, ООН) дав стислий огляд дослідження ООН щодо діяльності вищих державних службовців у політико-адміністративному контексті, де наголошується на діяльності державних службовців як *професійної*, характеристиках професіоналізму державних службовців, етиці державного управління, розробленні кодексу поведінки державних службовців, боротьбі з корупцією.

Багато часу учасники робочої групи також приділили обговоренню другої теми — *підготовка і професійний розвиток вищих державних службовців*. Велике зацікавлення й багато запитань спричинила доповідь Дена Берка про навчальні програми та програми розвитку для вищих державних службовців Канади.

Станіслав Конечний (Словацька Республіка): Наступність і залучення колишніх міністрів та заступників міністрів до процесу навчання новопризначених вищих державних службовців і небажання навчатися цих новопризначених є великою проблемою для багатьох країн. Як цю проблему розв'язують у Канаді?

Ден Берк: Залучення колишніх керівників — це справді дуже складне й делікатне питання, і розв'язують його в кожному окремому випадку індивідуально. Також важливим моментом є те, що в Канаді призначення керівника на посаду неможливе без проходження відповідного навчання.

Тео ван дер Крогт (Нідерланди): Менторство та коучинг — Ваша думка щодо цих підходів?

Ден Берк: Менторство та коучинг — це нові підходи до навчання (з'явилися не більше 5 років тому), зокрема в підготовці вищих державних службовців. Програми з лідерства віддзеркалюють сучасну ситуацію щодо інновацій та коучингу. Підготовка лідерів — це не пасивний, а активний процес, тому коучинг є дуже важливим елементом такої підготовки. Ми постійно й дуже ретельно займаємося підбором коучерів, тому що якість навчання в умовах конкурентності дуже важлива, аби заручитись довірою вищих державних службовців. Розробляючи моделі навчання для вищих державних службовців, ми використовували досвід бізнес-шкіл.

Валентина Понеділко (Україна): Розкажіть детальніше про систему та джерела фінансування підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема виїзних навчальних сесій.

Ден Берк: Система фінансування комбінована. Фінансує підвищення кваліфікації Казначейство Канади, також залучають кошти державних відомств та установ, які навчають своїх працівників, та кошти окремих осіб, що навчаються.

Ми пропонуємо дуже широкий спектр курсів для спеціальних категорій службовців (наприклад, для жінок).

Якщо порівнювати фінансові повноваження керівника департаменту, що займається навчанням у США та Канаді, то значно більші повноваження має американський колега. Він/вона може самостійно вирішувати, як розподіляти кошти, тоді як у Канаді це вирішує міністр або інший високопосадовець.

У Канаді є недержавні фонди (наприклад, Форум з державної політики), які фінансують ділові відрядження державних службовців задля навчання або підвищення кваліфікації, зокрема до США.

Тео ван дер Крогт (Нідерланди): Що в Канаді передбачено для охочих піти з державної служби?

Ден Берк: У Канаді є програми обміну між державним сектором та приватним і недержавним секторами. Кожен, хто приходить на державну службу, навчається за спеціальними програмами. Використовується дистанційна форма навчання, наприклад, за участю Університету Делхаузі, що має великий досвід підготовки фахівців з державного управління, зокрема в дистанційному форматі.

Марія Гінтовт–Янковіч (Польща): Чи пропонують обов'язкові навчальні програми для новопризначених посадовців?

Ден Берк: Кожен новопризначений вищий державний службовець обов'язково має пройти курс орієнтації на робочому місці, тобто на відповідній посаді. Для нижчих рівнів посадовців це не обов'язково. Преміювання державних службовців також пов'язане з підвищенням кваліфікації. Вищі державні службовці мають магістерський або докторський ступені, тому їм насамперед потрібна короткотермінова підготовка. Ми практикуємо 15 днів підготовки на кожні 8–9 робочих місяців. Це переважно курси з державного управління, лідерства.

Микола Анікін (Україна): Для кожного рівня державного службовця є визначений обсяг функцій (послуги, контроль тощо). Хто і як визначає рівень підготовки державного службовця щодо виконання відповідних функцій на посаді з метою визначення потреб з підвищення кваліфікації та рівня оплати праці?

Ден Берк: Програми підвищення кваліфікації мають бути спрямовані на перехідний період, скажімо, при підвищенні по службі або переході до іншої організації, установи. Зміст розробляється з урахуванням функцій, які виконує керівник I, II рівнів, наприклад, управління людськими ресурсами, бюджет тощо. Обсяг програми — не більш ніж 15 днів.

Є дві концепції:

- 1) ви особисто відповідальні за своє навчання, підвищення кваліфікації (інтернет, книжки, матеріали установ, організацій);
- 2) організація відповідає за навчання працівників.

Американські корпорації витрачають 70% освітнього бюджету на підготовку нових працівників за програмами орієнтації. Саме новопризначені працівники виявляють найбільшу готовність навчатися (особливо до 30 років). Керівники викладають на таких курсах. Розробляють індивідуальні стратегії розвитку, навчання.

Валентина Понеділко (Україна): Хочу дещо прокоментувати. Державних службовців оцінює їхній начальник, а не суспільство, що проблематично й не дуже справедливо. Крім того, потрібно займатися вивченням потреб населення і оцінювати задоволення цих потреб державними службовцями. Яким чином це здійснюється в Канаді?

Ден Берк: Вплив громадян на державну службу, на якість послуг державних службовців забезпечується через виборчу систему Канади. Державний службовець має розуміти очікування громадян і робити їх щасливими. Порівнюючи приватний і державний сектори, можна визначити відмінність цілей:

- мета комерційних структур — отримати прибуток, гроші, задля цього менеджер впливає на підлеглих, працівників, які потім працюють з клієнтами, споживачами, задовольняючи їхні потреби;
- мета державних структур — зробити громадян щасливими, задовольнити їхні потреби, не прагнучи отримати прибутки.

Висновки та рекомендації

Ден Берк (Канада)

По-перше, я хотів би сказати, що мав честь головувати на цій робочій групі разом із Марією Гінтовт-Янковіч, нашою шановною колегою з Польщі, яку, я певен, ви всі дуже добре знаєте. Ми мали дві теми для обговорення: «Професіоналізація вищої державної служби в політико-адміністративному контексті» та «Підготовка вищих державних службовців і найкращий досвід у цьому контексті».

Що стосується першої теми — професіоналізації, ми почали з обговорення доповіді Майкла Дагетта, яку ви всі чули, де він окреслив певні ідеали та стандарти. Потім ми скористалися присутністю на робочій групі Джіде Балогуна, нашого колеги з Організації Об'єднаних Націй, який нагадав нам, що ще 1996 року ООН прийняла резолюцію, де йшлося про те, що країни-члени ООН мають вжити заходів задля оновлення своєї державної служби, вдосконалюючи її професіоналізм, підвищуючи етичні стандарти та зміцнюючи інститути державного управління. Торік Генеральна Асамблея звернулась до Генерального секретаря ООН з проханням проаналізувати, якого прогресу було досягнуто на виконання тої резолюції, і незабаром звіт ООН щодо цього питання буде опубліковано. Пан Балогун розкрив нам «таємницю», зазначивши, що при підготуванні цього звіту вони з'ясували, що загалом у країнах-членах ООН зросло визнання того, наскільки роль державного управління є критичною для розвитку їхніх країн, а також для досягнення *Цілей розвитку тисячоліття*. Країни вжили низку дуже конкретних заходів у цьому напрямі, особливо стосовно підвищення стандартів етичної поведінки урядовців, посадовців та професійних стандартів. Проте з'ясували й одну трохи прикру річ: загалом у більшості досліджуваних країн є реальне відставання в тому, що стосується залучення студентів до навчальних програм з державного управління на різних рівнях.

Окрім цього, коли ми продовжили наші дискусії, було порушено два важливих питання, які ми обговорили між собою, але вони залишаються питаннями для подальшого вивчення. Перше питання: годиться чи ні веберівська модель для організацій державного сектору, оскільки вони функціонують нині в системах, де є або формується, або має бути сильне громадянське суспільство, де ви бачите, приміром, багато більше відкритості, публічних консультацій та участі громадськості порівняно з часами, коли Макс Вебер розробив модель. Друге питання, яке виникло й потребує подальшого вивчення: чи є універсальні стандарти професіоналізму, чи ці стандарти певною мірою варіюються, іншими словами — чи вони обумовлюються суспільствами, в яких функціонують органи державної влади.

Коли ми підійшли до обговорення нашої другої теми — підготовки та професійного розвитку, то дістали нагоду почути про кращий досвід та певні стандарти в сфері підготовки й професійного розвитку державних службовців. Ми почали цю нашу сесію з презентації пана Лугового, ректора Академії — організатора й господаря конгресу, котрий дав стислий огляд програми та навчальних дисциплін Національної академії державного управління. Я думаю, що всі ми були вражені масштабністю, обсягом та комплексністю цієї програми. Гадаю, ми повноправно можемо сказати, що вам пощастило, Україні пощастило мати такий цінний ресурс для країни в цей час, а ще хочу додати, що, на думку всіх учасників нашої робочої групи, які спілкувалися з працівниками Академії ці 3–4 дні, вашій країні також пощастило мати таких професійних людей, які працюють в Академії.

Потім ми слухали презентацію нашого колеги з Німеччини — д-ра Гюнтера Вурстера, президента Федеральної академії державного управління. Він зробив огляд того, як його установа робить внесок у модернізацію німецької федеральної системи управління. Він розповів, які стратегії модернізації існують, далі описав свою академію, продукти та процеси, які, на його погляд, є результативним внеском у таку модернізацію. Для нас було особливо цінним почути від нього рішення його установи стати набагато гнучкішою в пропонуванні видів навчальних програм, у визначенні тривалості та складанні розкладу цих програм. Нас також надихнув його висновок (оскільки багато хто з нас вважає, що стати гнучкішим складно, і багато з його колег, як ми зрозуміли, говорили, що це буде складно зробити) про те, що насправді це не було так складно, як він думав, досягти тої гнучкості, котру повинна мати установа, що надає навчальні послуги, щоб бити свій внесок у модернізацію державного управління. Пан Вурстер також дав дуже добре пояс-

нення процесу і процедур, які вони застосовують у Німеччині для того, щоб навчити вищих службовців визначати навчальні потреби управлінців на різних рівнях організації.

Далі ми мали змогу ознайомитися з канадським досвідом підготовки вищих керівників з огляду на їхнє місце та роль у політико-адміністративному контексті, а також з досвідом підготовки вищих державних службовців взагалі. У Канаді такою підготовкою займається Канадська школа державної служби, яка має на це офіційний мандат і практично здійснює такі навчальні програми. Наприклад, ми проводимо такі експерименти з міністрами: тільки-но міністрів призначено й уряд сформовано, ми збираємо їх на орієнтаційні програми, де наші вищі державні службовці проводять для міністрів брифінги щодо їхніх офіційних повноважень і обов'язків, стосунків між ними та заступниками міністрів. Ми дійшли висновку, що такий формат, коли ми зводимо разом колишніх міністрів і колишніх їхніх заступників, це спрацьовує досить успішно — вони діляться тими уроками, що їх навчилися, стосовно налагодження й регулювання цих стосунків, можливих перешкод тощо. Те саме ми робимо, коли наші вищі державні службовці стають вищими державними службовцями — ми організуємо орієнтаційні програми для них, де даємо загальний огляд їхніх офіційних обов'язків, але потім організуємо зустрічі з такими самими посадовцями, що також мають справу з подібними питаннями, аби вони дали практичні поради, як регулювати ці специфічні стосунки. До того ж, ми організуємо багато інших заходів, як, приміром, ділові обіди для заступників міністрів; а коли сформовано новий уряд — ми зводимо разом усіх заступників міністрів, які мають досвід проведення брифінгів для міністрів, і вони навчають тих заступників, котрі такого досвіду не мають, аби останні могли робити це успішно. Ми усвідомили, що не лише пропонуємо власні навчальні програми, але й тренуємо самих вищих керівників, як навчати інших колег.

Отже, це дає певне уявлення про те, що ми робимо в Канаді в цій сфері, але, окрім цього, ми також пропонуємо постійну програму для вищих керівників, яка складається з орієнтаційної частини, тієї, що присвячена формуванню основних навичок менеджменту — менеджменту персоналу, фінансів, інформаційних технологій та цінностей, та частини, в якій ми намагаємось дати стратегічні контекстуальні знання, що їх повинні мати вищі керівники такого рівня в Канаді. Зокрема, наприклад, ми робимо з ними огляд відносин між Канадою та Сполученими Штатами та даємо їм розуміння демократії в юдейських, ісламських та християнських країнах. У наступній серії таких програм ми збираємось давати також стратегічні брифінги стосовно Бразилії, Індії, Китаю та Росії з питань розвитку їхніх економік і яке значення це може мати для Канади. У четвертій частині цієї програми ми систематично працюємо над тим, щоби створити спільноту — тісне коло — заступників міністрів та вищих державних службовців, бо розуміємо, що дуже часто ці люди є самотніми й самотніми і потребують дуже простих можливостей — зустрічатися та ділитися своїми проблемами, уроками й ідеями.

Ми також разом з колегами проаналізували деякі уроки, які дістали стосовно надання подібних програм для вищих службовців.

По-перше, ми зрозуміли, що вищі керівники є громадянами світу, вони багато подорожують, тож для них має значення, щоб пропоновані методи навчання відповідали тим, які вони можуть отримати від інших провайдерів — як-от університети в інших країнах, а також тим, що їх використовують інші вищі керівники. Отже, якщо ви є вищим державним службовцем, ви хотіли б знати: що робить президент банку? Як він навчається? Що робить президент університету? Як він навчається? Що таке загальне навчання? Як щодо людей у суспільстві загалом? Це означає, що важливо вивчати методи підготовки, які використовують для вищих керівників, і нам треба не винаходити ці методи наново, а брати їх і застосовувати до нашого конкретного контексту.

Другий урок, який ми винесли, це те, що вищі керівники самі мають брати участь у розробленні та викладанні навчальної програми. І справді, все більше й більше вищих керівників стають викладачами в нашому центрі, але це також характерно для всієї Північної Америки.

Ми зрозуміли ще один урок: вищим керівникам властиво робити раптові, короткі й дуже вимогливі запити до провайдерів навчання. Їх не так просто задовольнити. Але наш досвід свідчить, що варто задовольняти такі потреби, навіть якщо вони є досить складними чи потребують перерозподілу ресурсів. Бо коли ви задовольняєте короткотермінові потреби вищого керівника, — якими б складними вони не були, — ця людина стає вашим союзником надовго. Ми зрозуміли, що немає іншої альтернативи, ніж заохочувати таких людей і давати їм те, чого вони хочуть, професійно, і це приносить незрівнянно великі вигоди.

Ще одне ми зрозуміли: треба домагатись компромісу з вищими керівниками, бо в них обмаль часу і дуже складні обставини, отже, ви не можете просто давати їм масивні обсяги інформації, а маєте перейти на інші правила гри. Ми зрозуміли, що це дуже важливо.

Ми також переконались у важливості усвідомлення одного моменту: вищим керівникам потрібно, аби люди, які їх навчають, були вартими довіри. І ми зрозуміли, що на цьому рівні такими вартими довіри людьми є ті, хто є (або були) такими ж, як вони самі, хто потрапляв у подібні ситуації. І ми почали це застосовувати.

Інший компроміс, який, як нам здається, притаманний нашій системі загалом, — це компроміс щодо відповідальності. Замість того, щоби робити відповідальним за підготовку організацію-провайдера навчання, ми тепер перекладаємо цю відповідальність на самих керівників, самих вищих службовців. Ми бачимо, що коли вони самі несуть відповідальність за своє навчання, — а ми даємо їм необхідні для цього стратегії й методи, — тоді це означає, що вся система стосунків між ними та організацією-провайдером має змінитися. Фактично, якщо у вашому інституті навчаються слухачі, яких ви намагаєтесь навчити надавати послугу громадянам, ви маєте переконатися, що в самому інституті є модель цієї послуги, яку він надає своїм слухачам, модель саме тієї послуги, надавати яку громадянам і суспільству ви намагаєтесь навчити слухачів.

Отже, це деякі з уроків.

Ми також мали серію дискусій з інших питань, серед яких — фінансування навчальних програм, чи мають бути підготовка та підвищення кваліфікації вищих службовців обов'язковими, що робити з «важкою» поведінкою деяких начальників, наставництво як один з видів навчання на робочому місці тощо.

Ми говорили про наш досвід роботи в конкурентному освітньому середовищі. Наші вищі керівники не зобов'язані користуватися *нашими* послугами, вони мають вибір, вони можуть навчатися деінде. Тож ми маємо розробляти стратегії для утримання своєї позиції, і ми зрозуміли, що працювати на конкурентному освітньому ринку насправді мудро й корисно, бо це змушує нас ставати більш професійними, розробляти такі стандарти надання послуг, які задовольняли б найвимогливіші потреби наших клієнтів.

Наприкінці ми мали змогу поговорити про те, як і які підготовчі програми надавати державним службовцям, котрі працюють у системі, де є громадянське суспільство, де є відкритість влади, публічні консультації, де громадяни вимагають поліпшення послуг. Я поділився з колегами канадським досвідом та логікою, якої ми дотримуємось у своїй роботі. У Канаді ця логіка є такою: громадяни обирають політиків; політики говорять державній службі, що робити; державна служба — керівники та лідери — дає своїм службовцям настанови, як надавати послуги громадянам. Якщо громадяни задоволені, вони переобирають владу. Якщо ні, то скидають її. Це означає, що політики стають дуже вимогливими до нас стосовно державної служби, а отже, коли ми готуємо керівників, то повинні мати на увазі, що вони, своєю чергою, мають займатися підготовкою своїх рядових службовців таким чином, щоб останні надавали якісні послуги громадянам. А це означає, що ми мали змінити підхід до підготовки керівників і змістити наголос на навчання лідерства. Зрештою, лідерство тепер стає ширшим поняттям, менш командно-адміністративним, коли за ним стоїть вимога до рядових службовців мати більше *навичок управління людьми* і набагато менший обсяг технічних і предметних знань, ніж ми думали раніше.

Це мої висновки про те, що наша робоча група обговорювала на своїх засіданнях.

Дуже дякую.

Відеоконференція

«Інноваційні технології та дистанційне навчання державних службовців: провідний досвід і сучасні тенденції»

Модератор:

*Світлана Калашнікова (Україна),
проректор з міжнародних зв'язків,
Національна академія державного управління при Президентові України*

Країни та організації–учасники:

Азербайджан: Академія державного управління при Президентові Азербайджану

Велика Британія: Університет Лондон Метрополітан

Канада: Міжнародний центр досліджень і розвитку (Оттава), Школа державного управління Університету Делхаузі (Галіфакс)

Росія: Центр Навчальної мережі глобального розвитку Санкт–Петербурзького державного університету

США: Навчальна мережа глобального розвитку Інституту Світового банку

Україна: Центр дистанційного навчання Національної академії державного управління при Президентові України

Презентації

*Ібрагім Ісмаїлов (Азербайджан),
викладач кафедри державної служби та кадрової політики,
Академія державного управління при Президентові Азербайджану*

Досвід використання інноваційних технологій і дистанційне навчання державних службовців

Проблема розбудови сучасної професійної й ефективної державної служби стала однією з основних передумов розбудови державності в пострадянських країнах, які здобули незалежність на початку 90–х років. Попри те, що курс реформ та їхні пріоритети були спрямовані в різні напрямки, основні принципи системи державного управління та особлива увага були зосереджені на зростанні ролі держави в сферах підвищення кваліфікації, освіти та самоосвіти державних службовців. Результатом цих процесів є велика кількість національних академій, інститутів державного управління та державної служби, заснованих у цих країнах, що відіграють важливу роль у розвитку нового покоління професіоналів державної служби, так само як і сприяють поліпшенню здібностей чинних державних службовців.

Навіть якщо система менеджменту трудових ресурсів державної служби Азербайджану може бути охарактеризована як *децентралізована* (де більшість міністерств і державних агенцій мають свої власні схеми підготовки та / або набору трудових ресурсів, це є винятковим правом вищих державних службовців)¹, ключову роль досі відіграє Академія державного управління при Президентові Республіки Азербайджан, створена 1999 р. З основною метою «готувати спеціалістів з державного

¹ Ronald Young & ed., 2005. Contemporary Approach to HRM in Azerbaijan. Baku: Ozan Publishing.

управління відповідно до сучасних вимог, підвищувати їхні професійні навички, проводити дослідження в галузі державного управління та генерувати аналітичні й інформаційні бази даних»².

Поряд з функціонуванням Академії тільки як центру здобуття вищої освіти, спрямованого на навчання державних службовців вищої та середньої ланок в Азербайджані, Академія також забезпечує викладання навчальних програм бакалаврського, магістерського рівнів, аспірантури в галузі державного управління, зокрема й велику різноманітність курсів і програм. Схеми, передбачені в Академії, можна структурувати так:

- **спеціальні навчальні курси**, метою яких є надання знань студентам для просування в державній службі або професійної підготовки;
- **спеціалізоване професійне навчання** для професійних державних службовців задля оновлення їхніх професійних вмінь і навичок;
- **короткотермінові курси**, розроблені для розвитку подальших адміністративних навичок державних службовців та підвищення їхньої компетентності щодо розв'язання проблем у певних галузях.

Навчальний план, відповідно, розробляють головню для досягнення студентами й державними службовцями таких навчальних результатів:

- розширення **знань** у значущих професійних галузях;
- розвиток **аналітичних** навичок (таких як аналіз державної політики, розроблення проектів тощо);
- вдосконалення **адміністративних** навичок (управління людьми та ресурсами).

У результаті навчання зі збереженням традиційних методів викладання для досягнення вищевказаних цілей викладачі та тренери намагалися адаптувати різні методики. Серед них ми хотіли б виділити використання інноваційних інтерактивних методів з використанням інформаційних та комунікаційних технологій (ІКТ).

Рухаючись від традиційного, орієнтованого на викладача, до орієнтованого на студента навчального процесу в підготовці державних службовців, члени кафедр дуже допомагають поширювати якісне навчання та різноманітний досвід для всіх учасників, використовуючи різні методологічні засоби, такі як групові дискусії, використання конкретних прикладів, рольові ігри, презентації, комп'ютерні заняття.

Пізніше було визнано слушність цього переходу через прикладний аспект (починаючи з того, що комп'ютерна грамотність зазвичай є низькою в країні) та можливості запровадження дистанційного навчання. Визначивши це, ми хотіли б зосередити увагу на деяких курсах, що їх уже пропонує **Департамент інформаційних технологій у державному управлінні**: *Статистика* та *Інформаційні технології в управлінні*. Обидва курси запущені в комп'ютерному класі з локальною мережею, де користувачі мають можливість використовувати інтернет–ресурси (у випадку курсу *Статистики* — <http://www.azstat.org>) для проведення статистичного аналізу та обговорення результатів між членами групи, тоді як студенти курсу *Інформаційні технології в управлінні* мають можливість створювати різноманітні сценарії управління та розвивати навички прийняття рішень.

Інший приклад навчального модулю з підвищення кваліфікації державних службовців: студенти можуть вибрати конкретні приклади для аналізу, використовуючи інформаційну базу даних Центральної виборчої комісії (<http://www.info-center.gov.az>), де вони можуть аналізувати модель голосування та виборчу поведінку.

Керуючись президентською постановою (2004 р.) щодо поліпшення соціально–економічного становища регіонів, Академія досліджує можливості розробляти дистанційні модулі для державних службовців сільських районів Азербайджану.

Початкові контакти з потенційними донорськими організаціями було здійснено в детальних багатообіцяльних дискусіях за ініціативи Світового банку, що носить назву Навчальна мережа глобального розвитку (НМГР). Цей проект сприймається в широкому контексті з розвитком електронного врядування, що передбачає ґрунтовні знання, доступ та використання інформаційних технологій у державному управлінні.

Важливим є згадування про роль Академії в ЄС/Тасіс–субсидованому проекті «Ініціативи реформування державної служби», що має на меті побудову уніфікованої комп'ютеризованої систе-

² Heydar Aliyev. Presidential Decree: 3 January 1999.

ми для управління державною службою. Структура цього проекту розроблена для створення **Реєстру державних службовців**, аби контролювати управління людськими ресурсами та підвищення ефективності державного управління в тривалому періоді.

Також є певні проблеми в державному управлінні Азербайджану. По–перше, низький рівень комп'ютерної грамотності серед державних службовців усіх рангів. Навіть більший відсоток службовців не знає про великі можливості ІКТ, широко застосовні в світі при розв'язанні різноманітних управлінських проблем. Друга проблема пов'язана з перевагами традиційних методів управління, незважаючи на чітке розуміння того, що сучасні проблеми вимагають нових підходів і технологій при їх розв'язанні. По–третє, спроби виконувати *нові завдання* традиційно, попри те, що природа процесу прийняття рішень у демократичному суспільстві ґрунтується на повному аналізі різноманітних альтернатив, часто має справу з опрацюванням великих обсягів інформації, інформаційно–комунікаційними технологіями, тому є необхідною передумовою в підвищенні ефективності державного управління. Іншим важливим моментом, пов'язаним з використанням інформаційних технологій, є висока вартість обладнання. І нарешті, небезпечно *змішувати цілі та засоби* — широке використання інформаційно–комунікаційних технологій слід розуміти не як самоціль державного управління, а як потужний інструмент підвищення його ефективності і прозорості.

Говорячи про поточні ситуації та проблеми, ми вважаємо за необхідне також нагадати про позитивні досягнення деяких міністерств у впровадженні інформаційно–комунікаційних технологій у їхні навчальні програми. По суті, ми хотіли б послатися на міністерства податків та фінансів, які мають спеціалізовані навчальні центри й успішно використовують інформаційно–комунікаційні технології в навчальних програмах. Академія співпрацює з цими центрами заради сприяння передачі та обміну досвідом.

Серед пріоритетів Академії стосовно інноваційних технологій ми розглядаємо:

- ширше застосування інформаційно–комунікаційних технологій у навчальному процесі;
- запуск дистанційних інтерактивних навчальних модулів;
- інтенсифікація використання навчальних мереж у сучасних навчальних закладах і центрах підвищення кваліфікації в галузі дистанційного навчання (для державних службовців) та електронного врядування.

Олена Гаєвська (Росія),

*експерт з міжнародного співробітництва в сфері освіти,
координатор Центру Навчальної мережі глобального розвитку
Санкт-Петербурзького державного університету*

Дистанційне навчання державних службовців та представників некомерційних організацій

Центр НМГР у Санкт-Петербурзі

Центр має обладнання, що забезпечує високошвидкісний доступ до мережі інтернет, що, своєю чергою, дозволяє організовувати інтерактивне спілкування в реальному часі

Цільові аудиторії

- Державні службовці
- Працівники сфери охорони здоров'я, освіти
- Представники малого та середнього бізнесу
- Представники некомерційних організацій

Навчання цільових аудиторій

Центр було задіяно в організації
23 сесій відеоконференцій, **3** тематичних відеоконференціях,
одному повноформатному курсі дистанційного навчання,
2 сесіях глобальних діалогів,
зокрема й таких заходах:

- Тематична навчальна відеоконференція з проблем реформування та приватизації державних банків (2003 р.)
- Курс дистанційного навчання «Захист знедолених верств населення: створення та впровадження систем соціального забезпечення (2004 р.)
- Серія діалогів з питань політики в сфері поліпшення інвестиційного клімату в регіоні ЄЦА (2004-2005)
- Тематична навчальна відеоконференція з питань реформування системи охорони здоров'я в Російській Федерації (квітень 2005 р.)

**Курс дистанційного навчання
«Захист знедолених верств населення:
створення та запровадження систем
соціального забезпечення»**

Кількість сесій: 12
Кількість учасників: 19

Позитивний досвід

Добре розроблені навчальні матеріали до курсу, які можна використовувати в практичній діяльності

Резерв зростання

Підбираючи матеріал для діалогу, необхідно враховувати наявність загальних рис, умов і особливостей розвитку країн – учасників діалогу

Питання: Що для Вас є головним результатом участі в курсі?

Найтипівіші відповіді:

- Головним результатом проекту для мене було отримання набору матеріалів, які можна використовувати в повсякденній роботі
- Цікаво було ознайомитись з досвідом закордонних колег
- Отримання документа про підвищення кваліфікації

Серія діалогів з питань політики в сфері поліпшення інвестиційного клімату в регіоні ЄЦА (2004-2005)

Кількість сесій: 2
Кількість учасників: 17

Позитивно оцінено:

Можливість контактування колег з різних організацій: держсектор, НКО, ВНЗ, що створює нетривіальні можливості для дискусії

Зауважити на майбутнє:

Підбираючи матеріал для діалогу, необхідно враховувати наявність загальних рис, умов і особливостей розвитку країн - учасниць діалогу

**Питання до учасників:
Чи зацікавлені Ви в подальшому брати участь у діалозі?**

«Так» : 5
«Ні»: 2
«Не певен»: 10

З 17 учасників діалогу 4 брали участь в обох сесіях

**Тематична навчальна відеоконференція
з питань реформування системи
охорони здоров'я Російської
Федерації (квітень 2005 р.)**

Кількість сесій: 1
Кількість учасників: 12

Позитивно оцінено:

Можливість контактування колег з різних організацій: держсектор, НКО, ВНЗ, що створює нетривіальні можливості для дискусії

Резерв зростання:

Надати слово російським лікарям, оскільки специфіку реформи охорони здоров'я в Росії відбито не достатньо

Питання учасникам: «Які моменти участі в конференції вам здалися найбільш значущими?»

- Можливість ознайомитися із закордонним досвідом реформи системи охорони здоров'я
- Можливість зустрітися з російськими колегами
- Цікавий перший досвід участі у відеоконференції

**Основні тенденції розвитку Центру НМГР
в Санкт-Петербурзі (<http://www.gdln.nw.ru>):**

- щорічне збільшення кількості учасників навчальних заходів
- розширення географії учасників відеоконференцій – на базі Санкт-Петербурзького центру навчались держслужбовці Новгорода, Выборга
- формування співдружності НМГР на північному-заході Росії

Кількість слухачів

Цільові аудиторії	2002	2003	2004	2005
Державні службовці	6	10	12	10
Працівники освіти, охорони здоров'я	4	17	19	13
Представники малого та середнього бізнесу	3	13	9	2
Представники некомерційних організацій		2	8	6
Всього	13	42	48	31

Кількість повторних відвідувань %

	2002	2003	2004	2005
Державні службовці	50%	10%	12%	10%
Працівники освіти, охорони здоров'я	25%	50%	100%	50%
Представники малого та середнього бізнесу	30%	25%	9%	50%
Представники некомерційних організацій	-	0%	25%	50%

*Андрій Толстон'ятенко (США),
експерт відділу мультимедії Навчальної мережі глобального розвитку
Інституту Світового банку*

Інноваційні технології, змішане та дистанційне навчання в програмах Інституту Світового банку для державних службовців

Для чого використовувати технології при підготовці державних службовців?

- **Масштаб:** наприклад: Вам необхідно проводити перепідготовку 20000 державних/урядових службовців щорічно, але установи, що проводять перепідготовку, здатні перенавчити лише 5000 протягом року. Приклад з досвіду Світового банку – курс «Закупівля / Використання сертифікації траст-фондів».
- **Вартість подорожі:**
 - i) Запрошення міжнародного експерта: а) це коштує грошей; б) вони мають напружений графік роботи й можуть бути зайнятими, коли вони вам потрібні.
 - ii) Запрошення державних службовців для проведення місцевих тренінгів: а) це коштує грошей; б) вони мають напружений графік роботи і можуть бути зайнятими під час проведення семінару.
- **Гнучкість/оперативність:** уявіть, що є проблема, яку необхідно розв'язати терміново, або нові / оновлені навички, яких ви потребуєте негайно, будуть доступні в рамках формального навчання лише за 6 місяців. Що робити?

Приклад: урядовий онлайнний навчальний центр США

<http://www.golearn.gov>

- **50 безкоштовних курсів:** IT безпека, Комунікації, Обслуговування клієнтів, Дистанційне навчання, Людські ресурси, Лідерство, Менеджмент, Теми законодавчо визначені та на замовлення установ, Використання комп'ютерної та офісної техніки, Особистий розвиток, Розв'язання проблем та прийняття рішень, Управління проектами, Безпека та здоров'я, Побудова команди.
- **1000 курсів від 3-х постачальників послуг на платній основі:**
- **Мережевий графік розвитку робочої сили:** в сфері фінансового менеджменту, закупівель та управління персоналом.
- **Об'єкти навчання:** 5-7-хвилинні цільові навчання, пов'язані із загальними питаннями.
- **Об'єднання практиків** для обміну ідеями та знаннями.
- **Вплив оцінювання:** 2 оцінювання протягом 6 місяців учасниками та їхніми керівниками.

Тенденції з корпоративного світу

(звіти ASTD, Taylor Nelson Sofres та Brandon-Hall)

Ринок дистанційного навчання (US \$ млрд)

Сектор / Рік	2002	2006	2011
Вища освіта	1,5	23	44
Корпорації та бізнес	4,6	16,4	20,6
Уряд	0,6	2,7	13,4

% часу дист. навчання в корпораціях США

Вид / Рік	2001	2004
Аудиторне навчання	77,1%	60,1%
Дист.навчання	10,5%	25%

Дистанційне навчання за секторами в 2004

Сектор/Вид	Аудиторне	Дист.навчання
ІТ	55,3%	34,1%
Охорона здоров'я	55,9%	27,9%
Послуги	59,6%	23,3%
Уряд	72,0%	19,0%

Розподіл дист.навчання за темами в корпораціях США в 2001

Менеджмент	51%
Лідерство	34%
Комунікації	27%
Управління проектами	22%
Фінанси	16%
Стратегічне планування	5%

Діяльність Інституту СБ у сфері навчання державних службовців

<http://www.worldbank.org/wbi>

- **Масштаб:** Управління містом та міський розвиток, Розвиток громад і соціальне залучення, Корпоративне управління та корпоративна соціальна відповідальність, Освіта, Навколишнє середовище та управління природними ресурсами, Фінансовий сектор, Урядування та боротьба з корупцією, Охорона здоров'я, харчування та населення, Інвестиційний клімат, Знання для розвитку, Програма для керівників з питань боротьби зі СНІДом і бідністю та економічного зростання, Партнерство державного і приватного сектору в розбудові інфраструктури, Бідність та розвиток у сільській місцевості, Соціальний захист та Управління ризиками, Торгівля.
- **Підхід:** Педагогіка – активне навчання. Технології – змішане навчання. Використання НМГР. Готові курси. 2004 фінансовий рік, змішане: очне – 51%; відеоконференції – 35%; дистанційне навчання – 14%.
- **Приклади:** TBD
- **Навчальна база:** Бібліотека навчальних об'єктів забезпечує вільний доступ до навчальних матеріалів Інституту Світового банку. Відвідайте веб-сайт Інституту Світового банку.
- **Об'єднання практиків** через дискусійні форуми
- **Результати оцінювання**

Що спрацьовує, а що ні

Працює добре...

- Гарний зміст / дизайн / допомога
- Цінність курсу для роботи
- Реальні життєві проекти
- Навчання в колег та експертів

Викладачі про технології...

- є корисними, доступними, ефективними для навчання;
- допомагають поліпшувати здатність викладача пропонувати кращі способи навчання студентам;
- впроваджують активнішу взаємодію зі студентами;
- дають більше свободи в організації взаємодії студентів з тренером;
- дозволяють краще використовувати обмежені ресурси, зокрема й час;
- підвищують відповідальність як тренерів, так і студентів.

Що спрацьовує, а що ні

Працює погано...

- Поганий доступ до інтернету
- Недостатня обізнаність із середовищем навчання «онлайн»
- Брак часу, щоб його розподілити між роботою та дистанційними курсами
- Надто коротка тривалість курсу
- Дехто записується на курси з ентузіазмом, а потім усвідомлює, що не має часу або не підготовлений до такого навчання

Луїс Барнола (Канада),

старший спеціаліст програм Міжнародного центру досліджень і розвитку (Оттава)

Мексико-канадське двостороннє співробітництво як фактор успіху розвитку системи навчання для державного управління Мексики

Про ICA (Institute for Connectivity in the Americas): Бачення та місія

Бачення

Підтримувати тематики Саміту Американського континенту з розбудови демократії, процвітання та реалізації людського потенціалу на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ)

Місія

Запровадити та креативно використовувати інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) для розвитку Американського континенту, підтримки партнерства, поліпшення знань та створення потенціалу

**З'єднання: зблизити людей
за допомогою технологій
(інтернет тощо)**

**Єднаємо людей.
Єднаємо ідеї.
Єднаємо американський
континент**

Зустріч експертів з електронного навчання Канади та Мексики

- **Перша двостороння зустріч відбулась у червні 2003 р.**
- **Підготовка PSWEL (Стратегія державної служби щодо впровадження е-навчання)**
 - Розробка профілю компетенцій для керівників
 - Визначення механізмів оцінювання та вибору навчальної програми
- **Друга зустріч у жовтні 2003 р.**
- **Підготовка матриці оцінювання ризиків щодо проекту @Campus Mexico**
 - Запроваджено 2 пілотних проекти
 - TEC de Monterrey розробив вступний курс і підготував першу версію дизайну @Campus порталу
- **Подальший онлайн-обмін щодо концептуального та практичних аспектів розроблення порталу**

«...Згідно з деякими зобов'язаннями, проголошеними на Саміті Американського континенту 2001 року, Канада та Мексика домовились про обмін досвідом з питань реформи державної служби та схвалення урядами інтернет- та веб-технологій як корисних інструментів у проведенні такої реформи».

@Campus — Огляд

- Понад 34000 державних службовців уже зареєстровано @Campus порталі
- Портал е-навчання для державних службовців оголосив відкритим Президент Мексики пан Фокс 20 жовтня у Мехіко перед аудиторією в 500 осіб
- 26 жовтня в центрі IDRC в Оттаві перед аудиторією в 150 осіб про відкриття порталу оголосили Президент Фокс, а також Морін О'Нілл та Рег Алкок
- Відео он-лайн
- Постійно зростає популярність у Центральній Америці

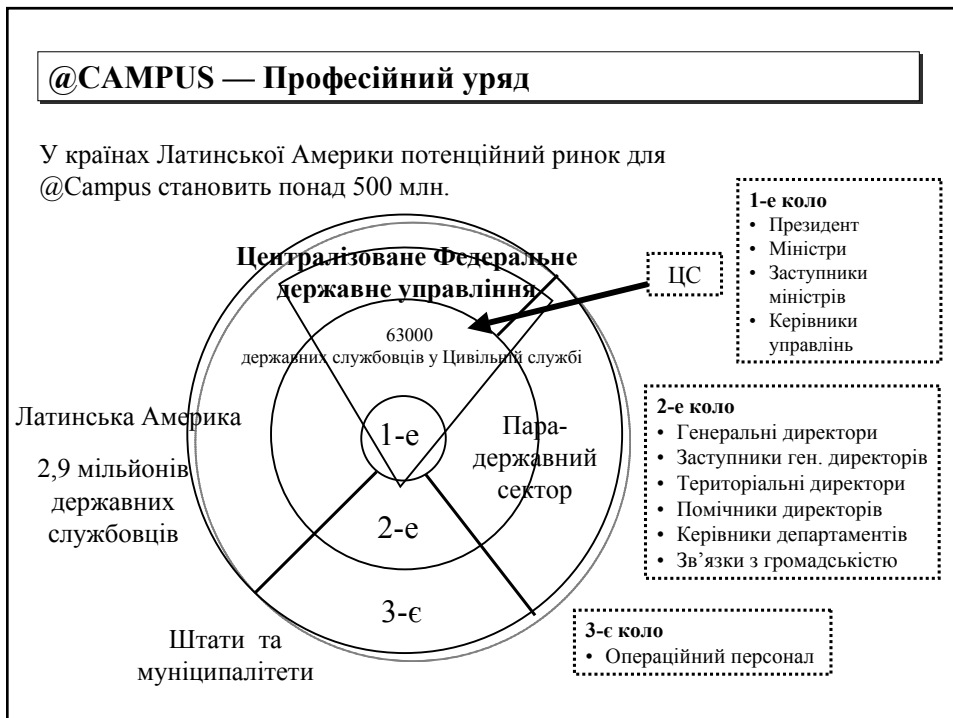
«...ми повинні подякувати інституціям Канади та Мексики за співпрацю в розробленні ініціативи @Campus, що є безцінною задля ефективнішого і менш затратного врядування в Мексиці та за кордоном».

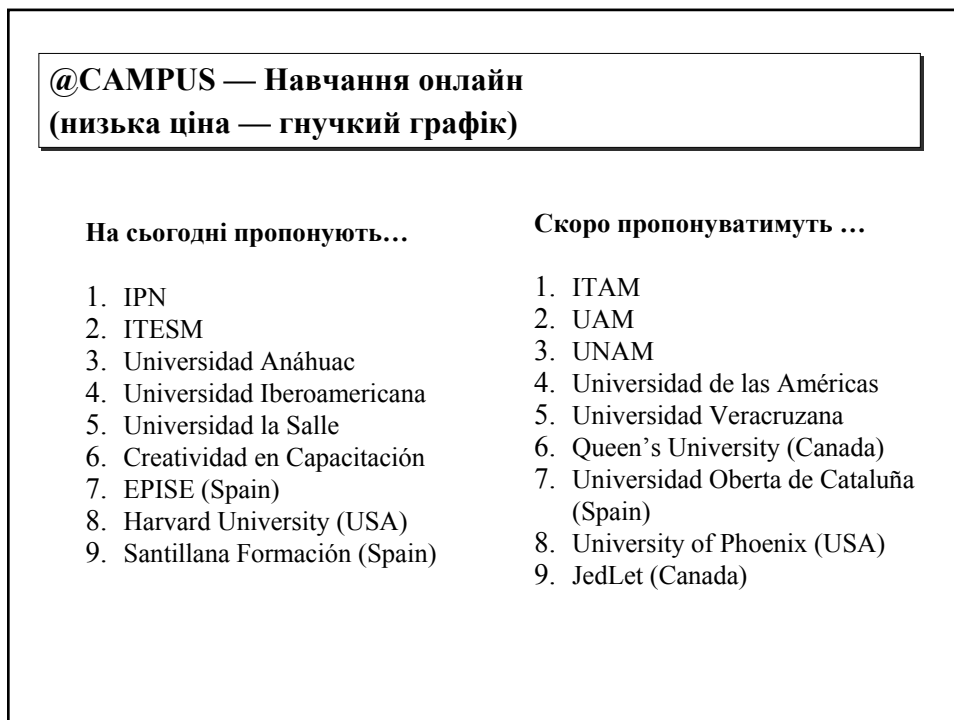
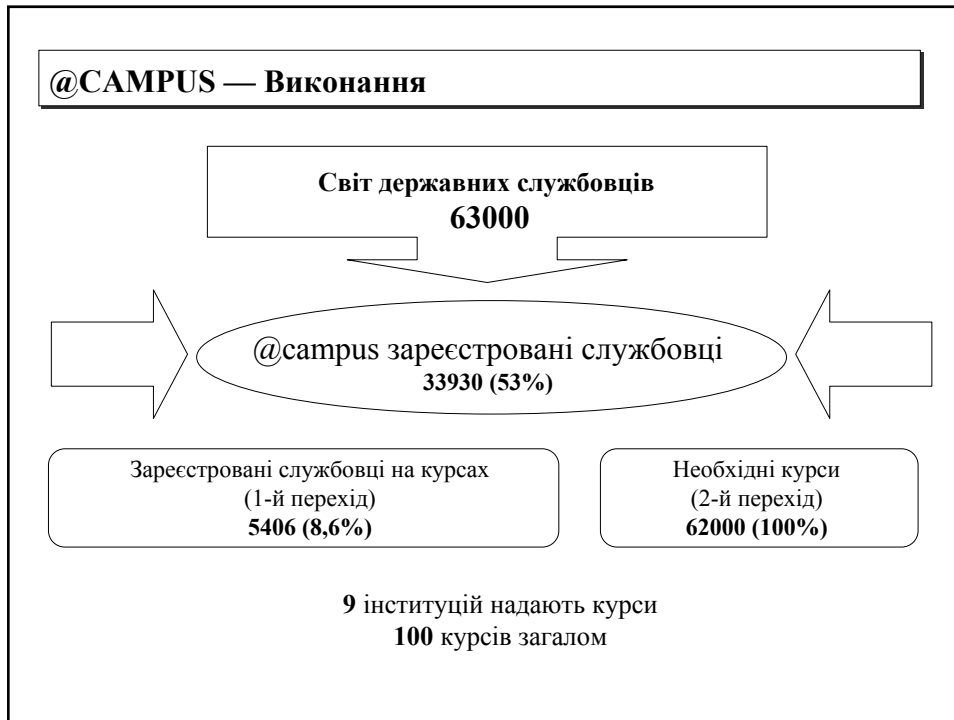
@CAMPUS — Мексиканська програма належного врядування

Урядування, яке відроджує довіру громадян до влади, поліпшує конкурентність та зменшує дефіцит

Бачення	Уряд, який працює так, як ми всі бажаємо Зосереджується на громадянах					
Цілі	Чесний і прозорий	Надає кращі послуги	Ефективний			
Стратегії	Чесність і прозорість	Професійність	Якість	Інформативність	Поліпшення законодавства	Зменшення витрат

Уряд, який залучає й утримує на державній службі найкращих жінок і чоловіків, мотивує їх, наголошуючи на принципах професійних якостей та рівних можливостей





*Пол Браун і Мартін Дюр'є-Копп (Канада),
професори Школи державного управління Університету Делхаузі (Галіфакс)*

**Професійна державна служба у віртуальній аудиторії:
програма підготовки магістрів державного управління з питань
менеджменту в Університеті Делхаузі**

Огляд

- Формальне дистанційне навчання професійних державних службовців: вирішальні чинники успіху
- Формальне дистанційне навчання професійних державних службовців: програма підготовки магістрів державного управління з питань менеджменту в Університеті Делхаузі
- Дистанційне навчання професійних державних службовців: найкращі педагогічні підходи
- Питання менеджменту в дистанційному навчанні професійних державних службовців
- Дистанційне навчання професійних державних службовців: технологічні рішення
- Гострий кут: яке майбутнє дистанційного навчання професійних державних службовців?

**Формальне дистанційне навчання
професійних державних службовців:
вирішальні чинники успіху**

- ✓ Цільова аудиторія
- ✓ Навчальний план
- ✓ Навчальні модальності — розподілене навчання
- ✓ Принципи навчання дорослих
- ✓ Надання послуг

Формальне дистанційне навчання професійних державних службовців: програма підготовки магістрів державного управління з питань менеджменту в Університеті Делхаузі

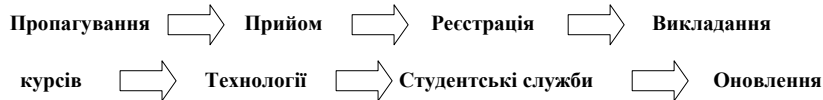
- 14 кредитів замість 18, наголос на навчанні менеджменту та організаційній поведінці
- Зосередження уваги на питаннях розроблення політики / менеджменту для задоволення вимог щодо сучасних менеджерів державного сектору
- Орієнтоване на практичну діяльність для максимальної відповідності реаліям державної служби
- Повністю оплачуване
 - Структура уряду
 - Формулювання політики
 - Менеджмент інформаційних ресурсів
 - Фінансовий менеджмент та бухгалтерський облік
 - Економіка менеджменту
 - Менеджмент людських ресурсів
 - Фінансове управління та підзвітність
 - Відносини між різними рівнями влади
 - Дослідницькі методи
 - Бізнес та уряд
 - Стратегічний менеджмент державного сектору
 - Оцінювання програм
 - Менеджмент персоналу
 - Менеджмент різноманіття та справедливості

Дистанційне навчання професійних державних службовців: найкращі педагогічні підходи

- ☞ Перевершуйте найкращу практику очного навчання — технологія, методологія, допомога
- ☞ Дискусійний форум = традиційні заняття
- ☞ Створюйте динамічне навчальне середовище, формуючи відчуття належності
- ☞ Неухильно дотримуйтеся принципів навчання дорослих — викладач має бути провідником-порадником, а не ментором на трибуні
- ☞ Спирайтеся на професійний і навчальний досвід студентів
- ☞ Забезпечуйте швидке віртуальне реагування — правило 24-х годин
- ☞ Постійно нарощуйте цінність навчання — використовуйте найостанніші публікації та напрацювання — та зводьте до купи розробки студентів
- ☞ Забезпечуйте, де тільки можна, орієнтовані на практичну діяльність завдання
- ☞ Будьте готові! Дистанційні методи вимагають постійної підготовки та перепідготовки

Питання менеджменту в дистанційному навчанні професійних державних службовців

Прагнення до суцільності: як поєднати магістерську програму з питаннями адміністрування курсів:



Центр просунутої менеджмент-освіти

- Невелика спеціалізована організація, що складається з (6) висококваліфікованих професіоналів
- Має всю адміністративну відповідальність (веб-підтримка, допомога студентам, адміністрування курсів, менеджмент програми)
- Є ключовим зв'язком між професійною державною службою та адміністрацією Університету
- Віртуальна допомога студентам 24 години на добу, 7 днів на тиждень

Дистанційне навчання професійних державних службовців: технологічні рішення

- Система адміністрування курсу знаходиться на сервері Університету Делхаузі
- Швидкісний зв'язок та найновіше технічне і програмне забезпечення необхідні для полегшення користування й змін
- Інструменти є різноманітними залежно від структури курсу та уподобань викладача:
 - чати, форуми, відео- та аудіопрезентації, друковані матеріали як HTML, так і PDF форматів, е-пошта, календарі, відеоконференції тощо.
- Програми перегляду демонструють мультимедійно (текст, графіка, відео, анімація та/або звук), що вимагає певних установок. Підтримка програм перегляду передбачає:
 - Windows (98/Me/2000/XP) - Internet Explorer 5.0 або вище, зокрема 6.0 (Коментар: IE 5.5. SP1 не підтримується) та Mac OS X 10.1 й OS 9.x - Internet Explorer 5.1
- Програма перегляду необхідних установок передбачає:
 - Java та Java Script, Real Player, Quick Time, Flash (Macromedia), Adobe PDF
- Гнучкість установочних параметрів системи змінюється від користувача до користувача. «Контрольна таблиця», зручна для користувача, дозволяє віртуальним студентам та викладачам легко регулювати їхні власні установки, приміром:
 - передбачати анонімну реєстрацію учасників, завантажувати сайти, закрити тимчасові вікна, регулювати розмір екрану тощо

Гострий кут: яке майбутнє у дистанційного навчання професійних державних службовців?

- Треба зробити віртуальну аудиторію вибором форми навчання для сучасних менеджерів, яка:
 - ✓ забезпечує постійне й швидке реагування на потреби клієнтів;
 - ✓ постійно оновлює зміст програми відповідно до сучасних вимог;
 - ✓ інкорпорує релевантні технологічні досягнення;
 - ✓ підтримує динамічне навчальне середовище;
 - ✓ забезпечує зручний доступ.
- Треба застосовувати новітні модальності для неформального підвищення кваліфікації
- Треба розробляти нові навчальні матеріали, орієнтовані на практичну діяльність
- Треба ділитися досвідом, шукати найкращу практику

Пет Грей (Велика Британія),

куратор курсу, Міжнародна програма підготовки магістрів державного управління
Університету Лондон Метрополітан

Інтернет-дослідження — ризики та можливості

Загальна інформація

- Міжнародні студенти (понад 25 на рік)
- Багато з них проводять порівняльні прикладні аналітичні дослідження для дисертацій
- Багато з них працюють на вищих посадах в органах влади
- Зростає тенденція використовувати інтернет-ресурси як джерело для досліджень (до 80% посилань у деяких випадках)

Позитивні моменти

- Підвищення прозорості організацій
- Поширення транснаціонального навчання
- Виграш в ефективності – збільшилась швидкість процесу дослідження
- Нові інструменти досліджень – електронні опитування й анкетування, бази даних онлайн, форуми користувачів
- Нові джерела – показове зростання

Негативні моменти / ризики

- Надмірний обсяг деталей приголомшує дослідника
- Неправильна стратегія передання інформації – сліпе копіювання без розуміння контексту
- Важко перевірити валідність і надійність
- «Безкоштовний сир – лише в мишоловці»
- Порушення наукової етики – плагіат

Як це позначається на навчанні – деякі міркування

- Дизайн дослідження / формулювання питань / усвідомлення упередженості стають важливішими, ніж будь-коли раніше
- Доступ до (та знання) ключових сайтів
- Мовні навички, вдосконалені пошукові навички
- Дисципліна – вартість «Інтернет-мандрівок»
- Дослідження, зокрема й емпіричні, стають більш здійсненними для практиків
- Види досліджень – кількісні та якісні
- Ресурси – доступ і можливість видрукувати інформацію
- Корисне «вікно» для тих, хто вивчає аналіз політики – особливо таких тем, як установлення порядку денного / аналіз альтернатив / впровадження політики

Світлана Калашнікова (Україна),
проректор з міжнародних зв'язків Національної академії державного управління при Президенті України, директор Центру дистанційного навчання

Переваги та перспективи запровадження інноваційних освітніх технологій у систему підготовки вищих державних службовців

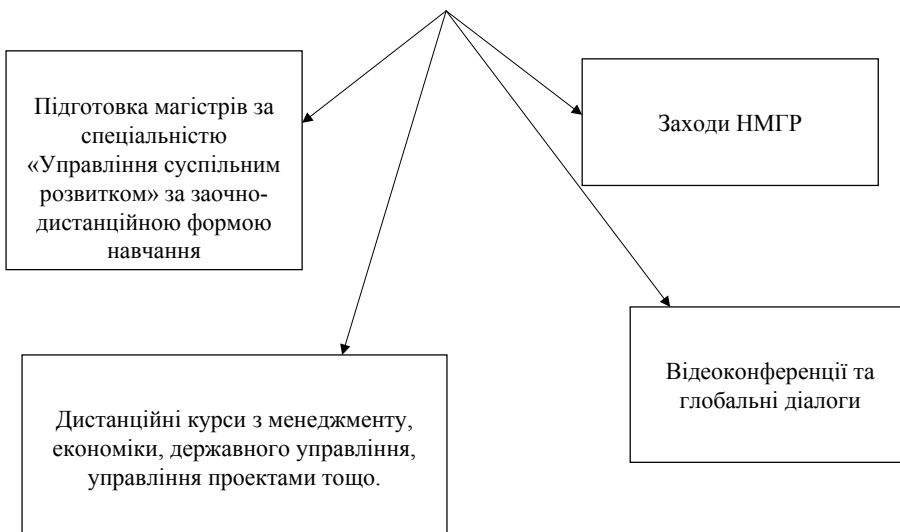
Впровадження ІТ як фактор удосконалення процесу освітніх програм

- Поширення доступу до інформації
- Самостійне навчання та самоперевірка його результатів
- Інтерактивне, активне навчання та спілкування
- Якість подання та вивчення інформації (графіки, відео, тощо)
- Адаптивність

Впровадження ІТ в систему підготовки вищих державних службовців України: перспективи та переваги

- Збільшення доступу до навчання
- Широкий обмін знаннями та досвідом
- Гнучкість навчання
- Оперативне оновлення контенту навчання
- Індивідуальний підхід та інтеративність
- Спрямованість на практичний результат

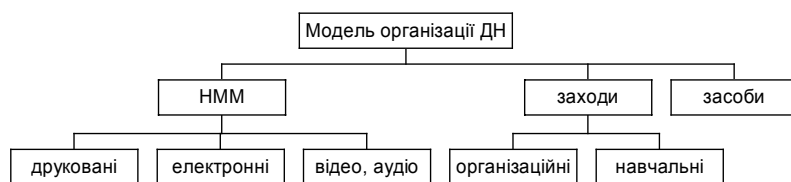
Види діяльності, що базуються на ІТ



Основні принципи впровадження ІТ в навчальний процес

- форма навчання реалізується в умовах віддаленості слухача та викладача на основі використання сучасних ІКТ;
- наявність обов'язкової установчої очної сесії;
- наявність підсумкового очного контролю для кожної навчальної дисципліни;
- мінімально можливі терміни та кількість очних сесій і максимально повне забезпечення слухача навчальними, методичними й інформаційними ресурсами, необхідними для досягнення навчальних цілей;
- високий рівень практичності навчальних дисциплін, що вивчаються;
- потижневе планування навчальної діяльності слухача;
- визначення оцінки для кожного виду діяльності;
- постійний контакт студентів з викладачами та організаторами;
- управління навчальною діяльністю

Модель організації дистанційного навчання



Фактори, що впливають на вибір моделі організації ДН:

- Мета запровадження ДН у навчальному закладі
- Специфіка змісту навчальної програми
- Особливості контингенту слухачів
- Ресурси

Дистанційна програма підготовки магістрів НАДУ

Ступінь – магістр

Спеціальність «Управління суспільним розвитком»

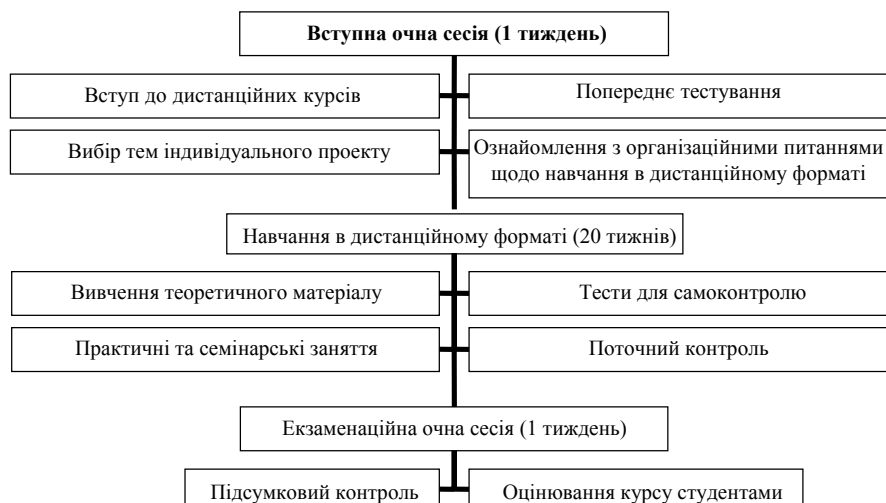
● **Спеціалізації:**

- Управління на суспільному рівні
- Управління на регіональному та місцевому рівнях
- Управління організацією, підприємством, інституцією

● **Цільова аудиторія:**

- Державні службовці
- Службовці місцевого врядування
- Топ-менеджери організацій, підприємств, інституцій

Модель ДН: Структура



Навчально-методичне забезпечення курсу ДН

- Опорний конспект
- Методичні рекомендації
- Електронний навчальний посібник (html або мультимедійний)
- Додаткові матеріали (компакт-диски, словники, посібники тощо)

Електронний навчальний посібник:

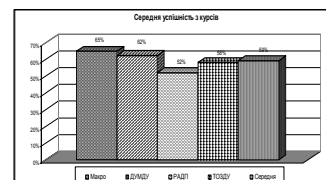
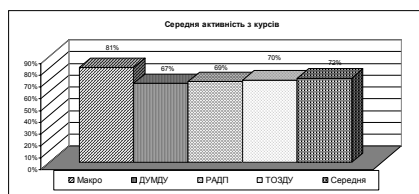
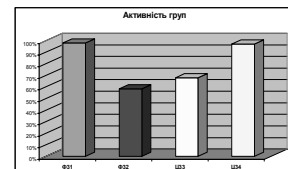
Приклад (I тип)

Приклад (II тип)

Приклад (III тип)

Оцінювання моделі ДН

- Результати навчання (рейтинг студентів, прогрес, активність)
- Якість матеріалів
- Якість викладання
- Організаційна підтримка



Створення міжрегіональної мережі ДН з державного управління

- Побудова мережі
- Обмін інформаційними ресурсами
- Підготовка персоналу
- Розроблення матеріалів

**Перспектива – створення Глобальної мережі
ДН з державного управління**

Основні висновки відеоконференції

1. Запровадження сучасних інноваційних технологій навчання є необхідною умовою подальшого успішного розвитку системи професійної підготовки вищих державних службовців.
2. Набутий досвід засвідчує наявність спектру різноманітних моделей організації навчання й надання послуг у сфері підготовки вищих державних службовців, що здійснюються шляхом використання сучасних інформаційно–комунікаційних технологій.
3. Запровадження інноваційних технологій у систему підготовки вищих державних службовців має здійснюватися на основі комплексного підходу, що передбачає змістовне, методичне, кадрове, технічне, технологічне та матеріально–технічне забезпечення зазначеного процесу.

Кінцеве пленарне засідання

Гвідо Бертуччі,

директор відділу державного управління та управління розвитком
Департаменту ООН з економічних та соціальних питань (UNDESA)

Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектору

На початку моєї доповіді дозвольте подякувати організаторам XVIII Міжнародного конгресу за запрошення та честь виступити на цьому поважному зібранні. Я також вдячний Національній академії державного управління України за залучення Організації Об'єднаних Націй та мене особисто до участі в цій пам'ятній події, а урядові й народові України — за щирі гостинність.

Моє завдання сьогодні — ознайомити шановних учасників Конгресу з діяльністю ООН у галузях, які стосуються теми Конгресу, зокрема представити основні висновки нещодавно укладеної доповіді про стан державного сектору, що містить глобальний погляд на управління людськими ресурсами. Я хотів би проаналізувати передумови підготування доповіді, описати методику дослідження, представити концепцію, в межах якої було сформульовано головну гіпотезу й ключові тези дослідження, та підбити підсумки уроків, що могли б допомогти в майбутньому приймати рішення на основі достовірної інформації.

I. Передумови та мандат на розроблення Всесвітньої доповіді про стан державного сектору за 2005 рік

Раз на два роки Департамент ООН з економічних і соціальних питань (UNDESA), у контексті своєї діяльності в галузі державного управління, публікує доповідь з теми, актуальної для Генеральної асамблеї та інших органів, що визначають політику ООН. Ця серйозна публікація, що з'являється під рубрикою «Всесвітня доповідь про стан державного сектору», висвітлює глобальні тенденції та напрямки розвитку в зазначеній галузі. Наприклад, Всесвітня доповідь про стан державного сектору за 2001 рік називалася «Глобалізація і держава», а за 2003 рік — «Електронний уряд на роздоріжжі».

Темою Всесвітньої доповіді про стан державного сектору за 2005 рік було обрано «Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору». Звичайно, цю тему було обрано не випадково, а на основі висновків та рекомендацій низки зустрічей і нарад, що їх організували ООН та інші організації впродовж 2001–2004 років у різних куточках світу, зокрема на засіданні тимчасової експертної групи з «Управління різноманітністю у державній службі» (Нью-Йорк, 2001 рік), засіданні експертної групи з «Нових проблем професійного розвитку вищого керівництва та вдосконалення керування державною службою в умовах глобалізації» (Турин, 2002 рік), V семінарі глобального форуму з «Розбудови людського капіталу в державному секторі» (Мехіко, 2003 рік), засіданні експертної групи з «Розкриття людського потенціалу» (Флоренція, 2004 рік), а також на II та III сесіях Комітету експертів ООН з державного управління (Нью-Йорк, 2003 та 2004 роки).

Окрім визнання важливої ролі людських ресурсів, учасники зазначених зустрічей дійшли одностайного висновку, що дедалі більші й часто несподівані проблеми, які постають перед сучасним світом, вимагають від державної служби випереджувальних і динамічних дій. Учасники висловили думку, що такої державної служби не створити, допоки туди не прийдуть «правильні» люди — особистості, які мають не лише відповідні знання та кваліфікацію, але й сповнені духу державної служби, віддані принципам доброчесності та професіоналізму, готові обстоювати лише колективні інтереси. Роль людського ресурсу як творця всіх інших на міжнародному рівні визнають уже не вперше. Однак, установивши чіткий зв'язок між дедалі більшими глобальними про-

блемами та людським потенціалом, учасники зустрічей наголосили на важливості людського капіталу та необхідності всебічно його вивчати.

На тлі посилення інтересу до людських ресурсів UNDESA вирішив замовити дослідження, що лягло б в основу доповіді за 2005 рік. Головна мета доповіді — розкрити життєво важливу роль людей та управління персоналом у створенні ефективної системи державного управління. Серед завдань доповіді, яка приділяє основну увагу державам з перехідною економікою та країнам, що розвиваються, були такі:

- 1). привернути увагу до проблем, що постали перед різними країнами й регіонами, та до ролі державної служби в запобіганні їм та/чи реагуванні на ці проблеми;
- 2). дослідити наслідки посилення ролі державної служби стосовно кадрової політики та управління персоналом;
- 3). виявити нові тенденції в державному управлінні загалом та в управлінні персоналом зокрема; та
- 4). визначити проблеми управління персоналом, що потребують додаткового вивчення.

Доповідь призначено головно розробникам політики, практичним працівникам державного управління, інститутам і школам державного управління, а також організаціям громадянського суспільства та приватного сектору, що цікавляться питаннями управління персоналом у державній службі.

II. Методика

У доповіді використано дані різних джерел. Я вже згадував деякі з них: звіти про зустрічі та засідання, організовані й фінансовані ООН спільно з іншими установами в 2001–2004 роках, зокрема рекомендації II та III сесій Комітету експертів ООН з державного управління щодо проблем управління персоналом, які потребують подальшого вивчення. Проблеми та питання, порушені в різних джерелах, стали основою для підготування концепції, в межах якої було сформульовано головну гіпотезу та ключові тези дослідження. Розроблена концепція пройшла крізь процедуру внутрішнього критичного оцінювання, а потім, після кількох переглядів, її направили на зовнішнє експертне оцінювання. Остаточний проект концепції було використано в перебігу збору даних з різних джерел: звітів за результатами досліджень, звітів за проектами, проведеними чи фінансованими міжнародними організаціями (зокрема й підрозділами ООН та бретонвудськими інституціями), журнальних статей, офіційних публікацій і матеріалів з інтернету.

Попередньо до схвалення проекту концепції Департаментом з економічних та соціальних питань та її публікування остаточний проект ще раз відредагувала група внутрішніх експертів та подала на остаточне оцінювання зовнішніх експертів.

III. Розбудова людського потенціалу задля підвищення ефективності державної служби та її спроможності виконувати нові завдання й реагувати на нові проблеми

Проблема постала вже на етапі підготування до повномасштабного дослідження питань управління персоналом, а саме: визначення рамок дослідження та встановлення значення й важливості застосовуваних понять. Це було першою проблемою, яку мали розв'язати автори доповіді. Зокрема, вони мали вирішити, чи розглядати поняття «людські ресурси» в широкому сенсі, чи зв'язати його до процесу управління персоналом у державному секторі. Звичайно, широка концептуалізація зачепила б цікаві питання політики щодо зв'язку між чинниками людських ресурсів (як–от доступ до медичного обслуговування, освіти, водопостачання та каналізації, «відтік мізків» тощо), з одного боку, та економічним зростанням і розвитком — з іншого. Водночас такий широкий погляд міг би відвернути увагу доповіді про стан державного сектору за 2005 рік, що мала бути зосередженою саме на завданнях державного сектору, від визначеної мети.

Це не слід розуміти, звичайно, що звуження поняття до державного сектору не несе в собі прихованих ризиків. Навіть у межах державного сектору поняття «управління людськими ресурсами» не можна означити чітко й однозначно. Термін є багатозначним і, за умови неухважного застосування, може завести дослідника в глухий кут. Крім того, він зачіпає кілька суміжних понять, зокрема такі: організаційна культура та правила; панівні підходи до управління; набір на роботу, професійна підготовка та кар'єрне зростання; політика та практика щодо заміщення вакансій; пла-

нування службового просування та заміни кадрів; система мотивації й стимулювання; професіоналізм державної служби; етичні норми та цінності; дисциплінарні заходи й порядок їх оскарження; людський чинник в управлінні продуктивністю та результативністю; політика щодо оплати праці; старіння персоналу; політика щодо звільнення та раціональне управління пенсійним фондом. Усі ці та деякі інші питання дуже важливі для розуміння природи управління людськими ресурсами в державному секторі. Однак встановлення зв'язків між ними, а також визначення їх можливого впливу на ефективність державного сектору — непросте завдання.

Для того щоб усунути основні понятійні бар'єри та встановити критерії релевантності, на самому початку доповіді порушено питання: навіщо потрібно зосереджувати увагу на управлінні людськими ресурсами? Ключовою тезою доповіді є така: здатність урядових інституцій домогтися від свого персоналу результативної праці суто в державних інтересах залежить від *спроможності, мотивації та доброчесності* чоловіків і жінок, які працюють у цих установах, а також від *якості лідерства*. Інакше кажучи, державна служба, що не вміє управляти своїм персоналом, є неефективною. Від такої служби не можна очікувати прийому на роботу та утримання в системі служби висококваліфікованих фахівців, а отже, й успішного впровадження урядових програм стосовно забезпечення правопорядку та стійкого розвитку (економічного зростання, створення добробуту та подолання бідності).

У доповіді зазначено, що галузь, яку сьогодні називають «управлінням людських ресурсів», значно розвинулась за останні роки у відповідь на зовнішні та внутрішні впливи й вимоги, аби уряд по-новому визначив роль держави, а також привів систему державного управління у відповідність до її нової ролі. Еволюція держави, що відбувалася паралельно із сучасним соціально-економічним, політичним і технологічним розвитком, відбила зміни в теорії та практиці управління державним сектором.

За висновками доповіді, у межах еволюційного процесу чимало урядів ведуть пошук нового синтезу принципів (чи доктрин) управління персоналом у державному секторі — доктрин, побудованих на традиційній теорії бюрократії за Вебером; парадигми нового державного менеджменту (якщо така існує) та принципів надання ширших повноважень громадськості, характерних для сучасної теорії врядування. У таблиці 1 наведено основні розбіжності в різних підходах до управління людськими ресурсами в державному секторі, а також показано, як уряди різних країн світу намагаються поєднати різні теорії та практичний досвід.

Таблиця 1. Моделі державного управління

	Державне управління	Державний менеджмент	Чуйне врядування
Стосунки «громадянин–держава»	Слухняність	Надання прав	Уповноваження
Підзвітність вищих посадовців	Політики	Споживачі	Громадяни та зацікавлені сторони
Організаційні характеристики	Адміністрування	Менеджмент	Лідерство
Провідні принципи	Виконання правил та регуляторних норм	Ефективність та результати	Підзвітність, прозорість та участь
Критерії успішності	Процес	Результат	Наслідки
Ключова ознака	Безсторонність	Професіоналізм	Чуйність
Девіз	Захист від кумівства, блату та протекціонізму	Оптимальна якість послуг і чуйність до потреб клієнтів	Вся система врядування занурена в суспільство
Критика	Інертна та летаргічна	Роздроблена й тенденційна	Всеохопна й основана на громадській думці

IV. Управління людськими ресурсами: нагальні проблеми та сучасні тенденції

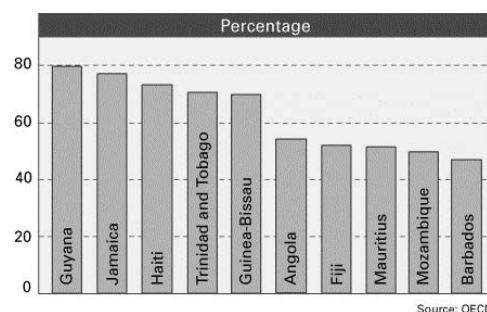
Зміни, що відбуваються в галузі управління людськими ресурсами, мають допомогти урядам ліпше впоратись із сучасними проблемами та викликами, які постали перед країнами, що розвиваються, та державами з перехідною економікою. Ці виклики — до яких системи державного управління мають бути готовими в сучасному світі — спричинені швидким розвитком інформаційно-комунікаційних технологій; поступом глобалізації; появою нових економічно-торговельних блоків та наднаціональних політичних формувань; інтенсифікацією трудової міграції (див. таблицю 2); змінами клімату й довкілля; зростанням частки населення похилого віку в деяких регіонах світу та молодого, але економічно неактивного, населення в інших регіонах; руйнівними наслідками ВІЛ/СНІДу, птишиного грипу та інших смертельних захворювань. Попри ці загрози, населення все наполегливіше вимагає від урядів розширити політичний простір для багатопартійної конкуренції і створити сприятливе середовище для розвитку підприємницької діяльності й участі громадянського суспільства в процесах розвитку. Іншими проблемами, що постають на порядку денному урядів та впливають на характер управління людськими ресурсами в державному секторі в різних країнах, є ширше визнання етнічної, національної та релігійної різноманітності й права на культурну автономію, дедалі більше занепокоєння шкідливим впливом корупції та інших порушень етичних суспільних норм, а також наслідки старіння населення загалом та персоналу державної служби зокрема для політики щодо звільнення за віком і для сталого управління пенсійними фондами (див. таблицю 3).

Таблиця 2: Трудова міграція

Еміграція таланту

- Збереження високоосвічених та кваліфікованих людей є гострою проблемою для країн, що розвиваються
- Проблема еміграції таланту до розвинених країн загострюється у країнах, де не існує критичної маси талановитих людей...

... що є також країнами з найвищим рівнем еміграції високоосвічених людей до країн ОЕСР

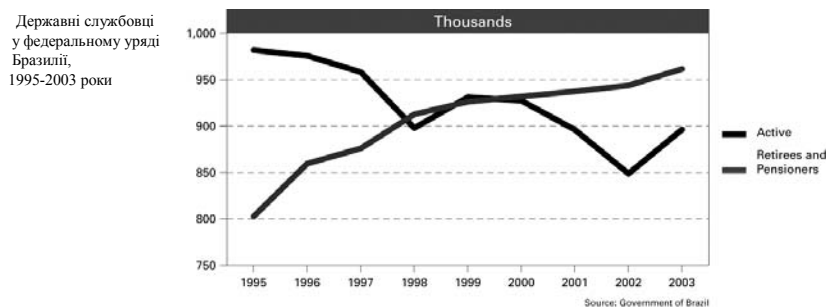


Таблиця 3: Демографічні зміни

Старіння державної служби у Бразилії

Відбувається природне зменшення персоналу, а збільшення кількості пенсіонерів лягло додатковим навантаженням на пенсійну систему

Відтак, пенсійні витрати роками є проблемою, яка нещодавно стимулювала проведення реформ



За умов складних і масштабних проблем, описаних вище, уряди мають вирішити, чи й надалі дотримуватися теперішньої практики та дозволяти процесам управління людськими ресурсами застигнути в бюрократичному дотриманні букви закону, чи застосувати інноваційні методи, що визнають важливість правил, дотримання яких породжує довіру, але водночас відповідають на нові динамічно змінювані потреби.

Негайне запровадження принципів нового державного менеджменту виявилось б недоречним, зважаючи на те, що нові умови в країнах, що розвиваються, та державах з перехідною економікою дещо відрізняються від умов тих країн, де зародились ідеї зазначеного менеджменту. Фактично автори доповіді доходять висновку, що пряме запозичення методів приватного сектору, притаманних новому державному менеджменту, може негативно позначитися на престижі й засадничих цінностях державної служби. Мало того, укладачам доповіді не вдалося знайти жодних переконливих свідчень того, що новий державний менеджмент поліпшує якість і гарантує добросовісність державної служби.

Складник нового державного менеджменту, що передбачає делегування певних повноважень і послуг «на сторону», виявився також медаллю з двома боками, оскільки заощадження коштів завдяки такій практиці може таїти в собі негативні ознаки. Залучення приватних субпідрядників для надання послуг, скажімо, в галузі безпеки чи оборони є особливо ризикованим; до того ж немає чіткої політики щодо критеріїв відповідності та громадської підзвітності приватних підрядників.

Так само автори доповіді з'ясували, що структурні реформи, проведені в 68 країнах, що розвиваються, від 1987 до 1996 року, негативно позначились на людських ресурсах державного сектору та спробах запровадити управління персоналом, основане на результатах. По-перше, чимало звільнених належали до категорії низькооплачуваних державних службовців. По-друге, деякі з них потім знайшли роботу в інших органах виконавчої влади. Дієвими заходами структурних реформ виявились лише ті, що привели до злиття або ліквідації урядових міністерств чи відомств. Однак такі драконівські заходи виявились політично ризикованими, не кажучи вже про те, що вони послабили спроможність уряду надавати необхідні послуги та боротися з бідністю.

Зрозуміло, що сучасні уряди віддають перевагу такій стратегії управління людськими ресурсами, яка поєднує старі й нові підходи. Розвиваючись в умовах поміркованого традиціоналізму й нового бачення лідерства з боку урядів і вищих посадовців, управління людськими ресурсами в державному секторі наразі набуває таких ознак:

- 1). *Відбір персоналу на основі професійних заслуг, знань і досвіду*: попри те, що системи державного управління в багатьох країнах на певних етапах розвитку були «політизованими», наразі спостерігається тенденція до реформування їх у політично нейтральні, професійно компетентні установи.
- 2). *Запровадження заходів, що забезпечили б відповідність персоналу державної служби демографічному складові суспільства, з обов'язковим дотриманням принципу призначень за професійними заслугами*: ці заходи передбачають запровадження політики «позитивної дискримінації», що забезпечує призначення жінок на керівні посади та дотримання прав національних меншин.
- 3). *Визнання необхідного існування правил та інституційної пам'яті*: ті, хто приймає рішення в галузі управління персоналом, мають діяти випереджально. Тільки так вони зможуть упоратись із радикальними та швидкими змінами, що відбуваються всюди. Однак вони не можуть закривати очі на чинні правила, оскільки ключові проблеми управління персоналом можуть бути розв'язані в спосіб, що задовольнить усіх зацікавлених сторін, лише в разі дотримання узгоджених правил. Припущення, на яке спирається ця тенденція, полягає в тому, що головною причиною неефективного функціонування урядових установ є переважно їхня нездатність дотримуватися правил, норм, організаційних процедур і порядку підзвітності, які забезпечують надання товарів та послуг бенефіціарам. Саме цим пояснюється щораз більший інтерес до прийняття спеціального законодавства про державну службу, укладання правил поведінки персоналу та підготування регламентів служби.
- 4). *Зосередженість на дієвості, впливовості та результатах роботи служби*: державна служба, яка прогнозує нові проблеми й ефективно реагує на них, не може дозволити собі утримувати зайвих людей; вона повинна оплачувати працю лише того персоналу, який робить відчутний внесок у досягнення конкретних цілей (стійкого розвитку, економічного зростання та подолання бідності).
- 5). *Заохочення лояльності та розширення бази підзвітності*: в патримоніальних системах державні посадовці мають виявляти лояльність до особи короля чи імператора, в системах формальної бюрократії — до правил і регуляторних норм, а в корпоративному світі — до того, хто зможе «швидше заробити найбільше грошей». Сучасні системи державного управління передбачають лояльність стосовно різних зацікавлених сторін, зокрема й (але не винятково) до обраних посадовців у виконавчій і законодавчій гілках влади, платників податків, правозахисних та інших організацій громадянського суспільства, «споживачів» урядових послуг з приватного сектору тощо.
- 6). *Нове формулювання цінностей та етики державної служби*: в ідеальній бюрократичній системі посадовець виступає як об'єктивний агент, що не має цінностей, віддає свою освіту, навички, вміння й досвід у розпорядження суспільства та не вимагає жодних винагород, окрім передбачених законом. У системі нового державного менеджменту така впевненість в об'єктивності, альтруїзмі, професіоналізмі та відданості інтересам суспільства з боку посадовця покладена в основу доктрини про надання більших повноважень керівництву та самим працівникам державної служби. З огляду на безлад, що його спричинила корупція в економіці багатьох країн, та на її негативний вплив на продуктивність і дієвість державних організацій, система управління персоналом у державному секторі вже не може сприймати позитивне ставлення та поведінку працівників як дане. Саме цим пояснюється тенденція до впровадження драконівських антикорупційних законів, розроблення кодексів професійної поведінки посадовців, прийняття статутів державної служби та «обітниць служити клієнтам».
- 7). *Інвестування в розвиток людських ресурсів*: у минулі роки навчання та розвиток спроможності персоналу розглядалися як розкіш, а сьогодні їх вважають невіддільними передумовами ефективного управління людськими ресурсами в державному секторі.

V. Уроки на майбутнє

Доповідь, зі змістом якої я вас щойно ознайомив, робить чимало корисних рекомендацій щодо вдосконалення управління людськими ресурсами в державному секторі. Я хотів би зупинитися, зокрема, на думці про характерне для минулих часів ставлення до людських ресурсів як до «витрат», що їх можна скоротити, а не як до здобутку, якого варто примножувати. Якщо суспільство справді готове визнати державну службу за надійного партнера в спільних намаганнях гідно відповісти на складні зовнішні виклики та нагальні внутрішні проблеми, то уряд і керівники державної служби повинні вже починати ставитися до своїх працівників з належною повагою.

Водночас сприйняття ролі людських ресурсів навряд чи зможе радикально змінитися, якщо *управління* ними не буде доручено корпусові фахівців, що стратегічно мислять про те, як найкраще використати ці ресурси й спрямувати їх на виконання урядових завдань. Посадовці, відповідальні за управління персоналом, повинні щонайменше брати участь у прийнятті рішень щодо планування показників успішності та управління продуктивністю, політики відбору персоналу й оплати праці, розроблення і впровадження заходів заохочення та мотивації працівників.

Зважаючи на докорінні зрушення, що відбуваються в урядуванні в багатьох частинах світу, а також на велике значення, що надається процесам демократизації у країнах, що розвиваються, та державах з перехідною економікою, уряди та керівники державної служби повинні сприяти суспільному діалогові й обговоренню заходів, які слід ужити задля трансформації кар'єрної державної служби в справді професійну, етичну, зорієнтовану на клієнта інституцію. У такій державній службі призначення на посади, відбиваючи демографічний склад суспільства та забезпечуючи дотримання прав жінок і національних меншин, відбуватиметься тільки за принципом професійних заслуг. Для цього необхідно буде переглянути чинну законодавчо–нормативну базу та узгодити її з вимогами нашого динамічного часу.

*Іван Васюник,
Перший заступник Державного секретаря України*

Завершення Конгресу

Шановні пані та панове!

Завершується XVIII Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців. Нам дуже приємно приймати в себе гостей із 20 країн Азії, Америки, Європи. Три напружених дні ви працювали з найкращими представниками Національної академії державного управління при Президентові України, інших наукових та освітніх закладів, які готують державних службовців, з представниками центральних органів державної влади. Я певен, що на тональність дискусій впливала атмосфера «помаранчевої революції».

Цілями Конгресу були професійний обмін досвідом зі вдосконалення навчання високих державних службовців і проведення адміністративної реформи в контексті глобалізації та європейської інтеграції. Вочевидь не випадковим є й предмет цього Конгресу, сформульований у його назві: «Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико–адміністративні стосунки».

Матеріали Конгресу ще детально вивчатимуть, ми маємо намір підготувати план заходів щодо реалізації пропозицій та ідей, висловлених у перебігу виступів і дискусій. Думаю, що Володимир Іларіонович Луговий, ректор Національної академії державного управління, протягом тижня зробить такий план і подасть його в Секретаріат Президента України.

Але попередні підсумки можна підбити вже зараз.

При цьому я хочу обговорити два моменти:

- Які наші очікування та чому Україна взяла активну участь у підготованні та проведенні Конгресу?
- Які уроки ми здобули, ознайомившись з міжнародним досвідом?

Отже, чому ми зацікавлені в організації та проведенні Конгресу?

Події кінця 2004 року в Україні відкрили можливості для системної перебудови суспільства. Зміни охоплюють три площини: **модернізацію економіки, суспільно–соціальної сфери та влади.**

Модернізація влади, перетворення її з апарату, який обслуговує інтереси одного чи кількох кланів, на механізм захисту й ефективної реалізації національних інтересів є одним з наших національних пріоритетів.

Теперішні умови висувають до органів публічної влади нові вимоги. Ми хочемо, щоб влада була дійовою. Для цього потрібно так перебудувати державну машину, щоб:

- а) кожен рівень влади (й кожен орган державної влади на цьому рівні) мав чітко окреслені повноваження, які не перетинаються між собою, однакове розуміння нагальних цілей і завдань;
- б) структура органів влади відповідає завданням розвитку та гнучко реагувала на зміни в суспільстві (тобто мала б здатність видозмінюватись);
- в) функції органів та посадовців були чітко розподілені на «функції політичного керування» та «функції професійного управління», і кожна з них мала б чіткий «стандарт виконання», що дає змогу суспільству оцінити ефективність дій і рішень не лише державних чиновників, але й політиків;
- г) і останнє, щоб діяльність влади стала максимально відкритою не лише в сенсі «інформування громадян», але й стосовно «залучення громадян, політичних партій» до процесу вироблення рішень та контролю за їх виконанням.

Вважаю, що для вас головний висновок очевидний: всі ці перетворення можливі за умови, що в Україні з'явиться новий тип державного (муніципального) службовця.

Збираючи такий представницький Конгрес, ми й ставили за мету зрозуміти, як у ваших країнах розв'язують проблему кадрового забезпечення модернізації влади.

Нам було цікаво дізнатися про позицію польських колег (пан Паства) стосовно розмежування функцій «політичного керівництва» та «професійного управління», стосовно упорядкування повноважень та відповідальності «політиків» і «чиновників».

Теза професора Пітерса щодо необхідності створення *системи* державної служби важлива й варта уваги.

Примусив по-новому поглянути на проблему професіоналізму вищих службовців виступ пана Даггетта, який відзначив, що принципово новий характер має мотивація державної служби в демократичних країнах із розвинутою ринковою економікою (від «особистої відданості» до «професіоналізму»), а також важливість формулювання етичних норм і правил поведінки чиновників.

На жаль, я не маю змоги перелічити всі цікаві ідеї та пропозиції.

Які ж уроки ми отримали з дискусій?

Тут буду стислим.

Головний висновок — Україні потрібна сучасна система державної служби.

Що ми розуміємо під терміном «система»?

Система державної служби — це чітко прописані в законодавстві:

- статус державного службовця;
- система органів державної служби;
- організація процесу державної служби;
- система підготовки та перепідготовки (підвищення кваліфікації) державних службовців.

Говорячи про «статус державного службовця», ми маємо на увазі «пакет» із 5 елементів:

- права;
- обов'язки;
- гарантії;
- обмеження (зокрема й норми етичної поведінки);
- відповідальність державних службовців, незалежно від того, чи є вони «політичними призначеннями» чи «професійними (кар'єрними) службовцями та чиновниками».

До речі, саме юридичне визначення відмінностей «службовців» і «чиновників» також є дуже важливим.

Ми відчуваємо потребу у формуванні та побудові ефективної системи спеціальних органів державної служби, які вели б облік кадрів та відстежували ступінь їхнього професійного зростання, розв'язували питання організації проходження служби в органах державної влади, займались би проблемами атестації кадрів, формували б «державне замовлення» на підготовку державних службовців визначеної кваліфікації тощо.

Не менш (а може, й більш) важливою є проблема чіткого законодавчого опису процесу державної служби. Якщо ми хочемо, щоб політик і чиновник вірно служили Батьківщині, а не «хазяїнові», необхідно законодавчо визначити три елементи:

- процеси розподілу посад (призначення, партійне висування чи договір щодо найму);
- механізм «службового зростання» (кар'єри), зокрема й проблему гідної оплати праці («бідний чиновник — гарантія розорення країни»);
- способи припинення державної служби.

Потрібно переглянути систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до нового етапу розвитку українського суспільства.

Все наведене вище ставить перед нами надзвичайно складні, але й цікаві водночас завдання. Всі розвинені країни колись мали свій «старт» у пошуках відповідей на ці питання. У кожній державі був свій переломний момент в її історії. Нині, вважаю, такий момент переживає Україна. І я певен, що ми зможемо гідно відповісти на історичний виклик та скористатись історичним шансом, якого нам дарувала доля.

На завершення ще раз хочу подякувати всім учасникам за висловлені під час обговорень ідеї. Бажаю всім успіхів і нових досягнень. Впевнений, що вже на наступному конгресі ми зможемо розповісти про позитивні досягнення в Україні.

Дякую за увагу!