

Оксана ПЕТРЕНКО, Ольга АНТОНОВА
Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Аналізуються напрями та результати здійснення адміністративно-територіальної реформи в Чехії. Розглядаються особливості формування системи органів публічного управління в Чеській Республіці. Уточнюються складові публічного управління, визначається специфіка функціонування інституту публічної служби в умовах реформ за європейськими стандартами.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, публічне управління, система органів публічного управління, публічна служба, публічні службовці.

Оксана Петренко, Ольга Антонова. Формирование системы органов публичного управления в Чешской Республике: опыт для Украины

Анализируются направления и результаты осуществления административно-территориальной реформы в Чехии. Рассматриваются особенности формирования системы органов публичного управления в Чешской Республике. Уточняются составляющие публичного управления, определяется специфика функционирования института публичной службы в условиях реформ по европейским стандартам.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, публичное управление, система органов публичного управления, публичная служба, публичные служащие.

Oksana Petrenko, Olga Antonova. Forming the public administration system in the Czech Republic: experience for Ukraine

The ways and the results of realization of administrative and territorial reform in the Czech are analyzed. The specificities of forming the public administration system in the Czech Republic are reviewed. The elements of public governance are detailed, the aspects of public service functioning in the reforms according to the European standards of good governance is defined.

Key words: administrative and territorial reform, public governance, public administration system, public service, public servants.

Досвід європеїзації адміністративних систем постсоціалістичних країн Центрально-Східної Європи та аналіз виконання ними вимог ЄС щодо принципів функціонування системи публічного управління мають суттєве значення для реформування державної служби України. Особливий інтерес у цьому контексті викликає досвід Чеської Республіки, в якій принципи функціонування системи публічного управління в посткомуністичному просторі під час соціально-економічного реформування являють собою результат реорганізації, послідовних змін і об'єднання зусиль політиків, громадян, бізнесу та управлінців.

Проблематиці формування системи публічного управління присвячені праці сучасних вітчизняних дослідників, таких як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Н. Глазунова, Н. Грицяк, С. Дубенко, О. Зарицький, В. Колпаков, В. Лемак, В. Малиновський, Я. Митровка, О. Лазор, О. Лазор, Г. Опанасюк, О. Оболенський, А. Сіцінський, С. Серьогін, Ю. Старілов, Ю. Сурмін, Є. Черноног та ін. Поряд зі стійким та постійним інтересом щодо практики проведення та реалізації адміністративно-територіальної реформи організація системи публічного управління та інституту публічної служби, видів та напрямів їх формування в Чеській Республіці залишилася поза увагою дослідників як через фрагментарний характер перекладених матеріалів, так і через малу кількість досліджень у галузі державного управління, присвячених саме адміністративному становленню чеської держави посткомуністичного періоду. Саме це обумовлює необхідність вивчення, узагальнення та систематизації успішного досвіду як такого, що сприятиме напрацюванню рекомендацій щодо розбудови демократичної правової держави з ефективною публічною службою в Україні.

Метою даного дослідження є розглянути чеський досвід формування системи органів публічного управління з метою врахування цього досвіду в Україні під час адміністративної реформи. Це, у свою чергу, становить дослідницьке завдання розкрити сутність понять «публічне управління» та «публічна служба», уточнити місію, зміст та складники, проаналізувати передумови для визначення перспектив становлення та розвитку їх в Україні.

Основними категоріями проблематики створення системи публічного управління, на нашу думку, є публічність, загальногромадські інтереси, влада, врядування та адміністрація. Принципами функціонування публічної влади в сучасних умовах прийнято вважати відкритість, прозорість, доступність, співучасть у громадському управлінні. Таким чином, публічність як принцип діяльності органів публічного управління являє собою дотримання загальних громадських та суспільних інтересів, що передбачає реалізацію права громадян на доступ та отримання повної інформації. Інтерес як приватний, так і груповий, перебуває на стику влади та управління й втілюється шляхом співучасті громадськості та бізнесу в управлінських процесах і відображається на якості врядування загалом. І саме держава в цьому контексті є носієм загальної функції публічної влади – законної реалізації прав та інтересів громадян держави.

Апарат державного управління розглядають як механізм виконання функцій публічної влади на принципах законності та правової держави. Тобто держава не тільки є розпорядником бюджетних коштів, але й набуває рис виконавця спільних справ. Провідником та реалізатором загальногромадських інтересів, контролером задоволення суспільних потреб та доведення до громадськості норм, правил співіснування в

повазі та пошані один до одного, гарантом захисту прав усіх громадян стає інститут публічної служби.

Публічна служба являє собою адміністративно-правову діяльність щодо реалізації управлінських функцій службовцями, які перебувають на посадах в органах державної влади, державних установах та відомствах, органах місцевого самоврядування та об'єднаннях громадян. Види відносин з громадянами, що відбуваються під час звернення до органів державного управління, охоплюють регулювання громадського життя, фінансування діяльності державного апарату у вигляді податків, надання монопольних адміністративних послуг. У зв'язку з цим соціальна роль публічних службовців щодо гармонізації взаємовідносин громадян і їх залучення до системи публічного управління актуалізується.

Під час пошуку нових підходів до модернізації адміністративних систем та моделі організації публічної служби відповідно до потреб та інтересів громадян, ураховуючи специфіку європейських стандартів урядування в складних умовах соціально-економічних реформ, слід звернути увагу на трансформаційні процеси в країнах Центрально-Східної Європи. Одним з успішних є досвід реформування системи державного управління в Чеській Республіці.

Республіка Чехія утворилася в 1993 р. з прийняттям Конституції Чеської Республіки (16 грудня 1992 р.), яка набула чинності з 1 січня 1993 р. [2; 3]. Конституція складається з восьми розділів, перший з яких – «Основні положення» має 14 статей, в яких характеризуються принципи державного устрою (здійснення народовладдя через законодавчі, виконавчі та судові органи; принципи організації політичної та економічної системи) [2]. Главою держави є президент, який обирається терміном на п'ять років на спільному засіданні палати депутатів та сенату парламенту й може обіймати цю посаду два строки підряд. Президент призначає главу та членів уряду, після чого уряд повинен одержати вотум довіри палати депутатів, скликає і розпускає палату депутатів, призначає президента і віце-президента Верховного контрольного управління, членів ради національного банку, підписує важливі міжнародні документи, призначає керівників дипломатичних місій.

Уряд Чеської Республіки являє собою найвищий орган виконавчої влади, який розробляє проекти законів і вносить їх на розгляд парламенту, забезпечує виконання законів на території Чехії, керує діяльністю міністерств і відомств, формує бюджет і вносить його на розгляд парламенту, розробляє внутрішню і зовнішню політику країни та відповідає за її реалізацію [2 – 4]. Уряд Чеської Республіки складається із чотирнадцяти міністерств та є найменшим за всю історію країни. У чеського прем'єр-міністра тільки двоє заступників, які водночас очолюють міністерства; порівняно з попередніми урядами нинішній склад кабінету міністрів Чехії скоротився на сім міністрів і, відповідно, сім міністерств. На основі функціонального обстеження було визначено та структурно

оформлено чотири основні сфери діяльності уряду: економічну, соціальну, сфери безпеки і законодавства. Законодавством визначено, що ці сфери мають розподілятися між міністерствами. Відповідно до переліку секторів (сфер) діяльності уряду спеціальним законом визначено кількість та склад міністерств. Сфери діяльності міністерств не перетинаються, оскільки кожен сектор має бути у віданні лише одного міністерства. До системи органів виконавчої влади в Чеській Республіці також належить прокуратура, підзвітна та підконтрольна міністерству юстиції. Незалежність прокуратури Чехії є відносною. З одного боку, вона забезпечує реалізацію своїх функцій через власну систему органів та управління, а з іншого – підконтрольна та підзвітна уряду.

Цікаво, що міністром оборони ніколи не може бути військовий. Функції міністерства оборони і генерального штабу чітко розподілені в такий самий спосіб, як між поліцією і міністерством внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ виконує контролюючі функції, але міністр може впливати на поліцію тільки тим, що він, як член уряду, пропонує кандидата на посаду президента поліції [4]. Міністерство займається питаннями бюджету, проте не має повноважень для впливу на оперативну роботу. Як приклад, міністр внутрішніх справ не може давати вказівки загону дорожньої поліції.

Парламент є найвищим представницьким і законодавчим органом влади, до компетенції якого належить прийняття законів, визначення основних питань внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження бюджету держави, обрання й відкликання голови парламенту, обрання президента, затвердження глави уряду, голови та членів конституційного суду, голови верховного суду тощо. Парламент Чеської Республіки має дві палати – палату депутатів (нижня палата) і сенат (верхня палата). Палата депутатів складається з 200 депутатів, які обираються строком на чотири роки. Сенат складається з 81 сенатора, які обираються строком на шість років. Кожні два роки переобирають третину сенаторів [5; 6].

Незалежним органом є Верховне контрольне управління, що здійснює контроль за господарською діяльністю в державному секторі, виконанням державного бюджету. Подібні до нього органи судової системи складаються з Конституційного суду, Верховного суду (м. Брно), вищих судів (у м. Прага та м. Оломоуц), обласних судів (для м. Прага – міський суд), районних судів (у м. Прага – суди міських районів) [2; 4].

Уряд, на відміну від президента країни, має право законодавчої ініціативи. Він може ініціювати прискорений розгляд законопроекту в парламенті, поєднавши його з питанням вотуму довіри. Прийняті закони мають бути підписані президентом і головою парламенту, а також головою уряду – лише тоді вони вважаються дійсними. Тільки уряд може вносити законопроекти відразу на розгляд до верхньої палати парламенту – сенату. Уряд може висловити зауваження стосовно законопроектів, в іншому випадку вважається, що його думка з приводу законопроекту є позитивною.

Керівників органів виконавчої влади центрального рівня, крім членів уряду, та керівників місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції призначає та звільняє самостійно уряд. Крім того, голова уряду має право вживати заходи дисциплінарної відповідальності до керівників центральних та інших органів виконавчої влади, що обумовлено законом про уряд. Міністерства формують галузеву політику відповідно до політичної програми уряду (підготовка проектів політичних рішень здійснюється, як правило, міністерствами). Інші центральні органи виконавчої влади та органи виконавчої влади центрального рівня не беруть участі у формуванні державної політики.

Спеціальними законами чітко визначені функції щодо вироблення політики, її реалізації та надання адміністративних послуг. Ці функції розмежовано в такий спосіб, що міністерства здійснюють лише функції з вироблення та реалізації державної політики у відповідних сферах діяльності. Адміністративні послуги населенню надають інші органи виконавчої влади, насамперед на місцевому рівні.

Статус державного службовця поширюється на всю урядову піраміду – від прем'єра, міністрів і голів обласних адміністрацій до районних керівників, а також учителів. Окреме місце слід відвести закону про люстрацію 1991 р. [1; 6]. Відповідно до цього документа особи, які обіймали за часів комуністичного режиму посади від керівника районної організації комуністичної партії і вище, не можуть працювати на державній службі. Крім того, обіймати керівні посади не можуть особи, які були агентами радянської служби безпеки Чехословацької Республіки, і ті, хто був членом так званої Народної міліції (військова комуністична організація, заснована в Чехії в 1948 р.). Закон сприяв тому, що система публічного управління була оновлена в кадровому плані. Значна кількість молодих здібних людей, з новим стилем мислення та іншим світосприйняттям, новими ідеями, прийшла до ключових адміністративних посад.

З 1998 р. почався рух Чехії як складової частини євроінтеграційного простору та адміністративне реформування відповідно до європейських стандартів «доброго» врядування. На цей момент було проведено приватизацію і таким чином створено економічний фундамент для подальших перетворень. Основним результатом проведення адміністративної реформи в Чехії була децентралізація публічної влади шляхом перенесення частини повноважень органів державної влади до сфери впливу органів місцевого самоврядування.

Проведення чіткого розподілу функцій між центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), їх місцевими органами та державними адміністраціями проходило за рівнем та доцільністю надання послуг населенню. Відповідно до такого розподілу міністерства виконують функції формування державної політики, регулювання та контролю. Функції реалізації державної політики на відповідних територіях та

надання адміністративних і публічних послуг у більшості своїй делеговані й продовжують делегуватися на місцевий рівень. До того ж існує законодавчо закріплений механізм такого делегування разом з відповідними фінансовими ресурсами. У Чехії державні адміністрації виконують тільки делеговані загальні функції, а місцеві органи ЦОВВ – лише спеціальні.

Спеціальні урядові органи управління в Чехії, що безпосередньо підпорядковані уряду, мають спеціальну цільову орієнтацію – виконують окремі чітко визначені завдання та функції публічного управління в конкретних галузях діяльності, що мають вузькоспеціалізований характер. Це, наприклад, завдання, пов'язані зі вступом до ЄС і НАТО, функції контролю, надання державних послуг тощо. Функції та відповідна структура цих органів виконавчої влади визначаються урядом, який надає цим органам право видавати загальнообов'язкові (нормативні) акти в певних межах.

Державні адміністрації і місцеві органи ЦОВВ безпосередньо чи опосередковано підпорядковані, підзвітні та підконтрольні уряду через міністерство внутрішніх справ, яке координує діяльність усіх органів виконавчої влади на місцевому рівні. Наприклад, міністр внутрішніх справ має право скасувати будь-яку постанову районної адміністрації, що суперечить законодавству та актам уряду. Час від часу вибірковий аудит і контроль фінансової діяльності цих органів здійснює парламент через підпорядкований йому спеціальний контрольний орган.

Сучасний адміністративно-територіальний поділ відбувся згідно з адміністративною реформою 2000 р. Вищими територіальними одиницями місцевого самоврядування стали 14 країв. На чолі країв стоять гейтмани, яких обирають на сесіях представницьких органів країв. Нижньою ланкою було визначено населені пункти. Старости сіл та мери міст обираються на муніципальних виборах строком на чотири роки. Система місцевого самоврядування як складова частина публічного управління Чеської Республіки являє собою дворівневу систему – муніципалітети та краї. Основний наголос робився на створенні сильних самоврядних територіальних одиниць-країв. На місці проміжної, окружної ланки самоврядування постали так звані «муніципалітети з розширеними повноваженнями».

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування Чехії закладені у гл. 7 конституції Чеської Республіки «Місцеве самоврядування» та законами «Про обці (обце провадження)» (муніципалітети) та «Про краї (крайове провадження)» (округи). Виконання делегованих повноважень є не лише правом, але й обов'язком органів місцевого самоврядування, причому вони відповідальні за нормальне їх забезпечення як перед громадянами, так і перед вищими державними органами. У ст. 104 конституції Чехії встановлено розмежування повноважень між представництвами обця та краю. Так,

повноваження щодо здійснення самоврядування належить об'ємам повною мірою до тих пір, поки законом не буде визначено, які з них належать до компетенції представництва краю.

До органів місцевого самоврядування Чехії належать представництво, рада та управління самоврядної одиниці. Представництво можна вважати головним органом місцевого самоврядування, якому підпорядковані інші. Воно таємно обирається на чотири роки жителями самоврядної одиниці. Рада є виконавчим органом місцевого самоврядування щодо здійснення самоврядних повноважень і є відповідальною за свою діяльність перед представництвом. У сфері делегованих повноважень рада приймає рішення, якщо на це її уповноважує закон. Управління є виконавчим органом місцевого самоврядування щодо делегованих повноважень. Але, крім того, представництво та рада можуть доручити управлінню виконувати самоврядні повноваження.

У ст. 87 конституції Чеської Республіки гарантується захист місцевого самоврядування від незаконного втручання держави в його діяльність. Такий захист здійснюється конституційним судом Чеської Республіки в порядку комунального провадження. Носієм права подання конституційного звернення є місцева самоврядна одиниця [7, с. 19]. Органом, який у цій ситуації уповноважений діяти від імені місцевої самоврядної одиниці, є її представництво. Предметом комунального звернення можуть бути не тільки антиконституційні дії держави щодо місцевого самоврядування, але й протизаконні дії. Водночас необхідно зазначити, що предметом такого звернення може бути лише посягання на права місцевого самоврядування. Так, не буде предметом такого звернення питання, що стосується здійснення органом місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Право на участь у місцевому самоврядуванні належить лише громадянам Чеської Республіки, які проживають на території одного з об'євів, а також, як виняток, громадянам ЄС. Органи місцевого самоврядування, поряд зі здійсненням самоврядних повноважень, здійснюють місцеву державну виконавчу владу (делеговані повноваження). Місцеве самоврядування має підвищений рівень захисту від незаконного втручання держави в його діяльність.

Аналіз побудови місцевого рівня системи виконавчої влади виявив труднощі при вирішенні проблем органічного поєднання адміністративно-територіального поділу та системи місцевого управління саме в питаннях створення єдиної системи публічного управління. Від розв'язання цих проблем великою мірою залежить успіх децентралізації як ключового напрямку адміністративного реформування. У Чехії реалізовано модель з одним рівнем місцевих органів виконавчої влади (регіональним) при двох рівнях адміністративно-територіального поділу.

Базовий рівень самоврядування втілюють муніципалітети, кількість яких, починаючи з 1990 р., дорівнює 6 251 при населенні країни у 10,3 млн осіб. З одного боку, це обумовлено характером заселення країни, а з іншого – реакцією територіальних громад на примусове укрупнення початку 1980-х рр. З усієї кількості громад у 60 % муніципалітетів населення становить менше ніж 500 осіб, а у 80 % – менше ніж 1 000 осіб [9]. Відповідно не всі муніципалітети можуть здійснювати делеговані повноваження через нестачу фінансових ресурсів та кваліфікованих управлінців. Лише 383 муніципалітети мають так звані «підзвітні» комунальні управління, за допомогою яких і виконуються ці повноваження на території, визначеній відповідним окружним управлінням.

Округ – це рівень, що не застосовується для самоврядування. На його території діє два типи державних органів: окружні управління та установи деконцентрованої державної влади. На окружні управління покладено спільну відповідальність за розвиток території. Головами окружних управлінь стають кандидатури, подані за пропозицією міністра внутрішніх справ за результатами конкурсу. Питання призначення та звільнення голів окружних управлінь вирішується урядом, якому вони підпорядковані. Загальною координацією діяльності окружних управлінь займається міністерство внутрішніх справ. Окружні управління являють собою територіальну деконцентрацію державної влади. Установи деконцентрованої державної влади є територіальними підрозділами центральних органів влади, що підзвітні міністерствам, у сферах діяльності яких працюють. Такими установами є фінансові та митні (міністерство фінансів), праці (міністерство праці та соціального розвитку), шкільні (міністерство освіти, у справах молоді та фізичного виховання), кадастрові (Чеське геодезичне та земельно-кадастрове управління). Територіальні межі їх відповідальності не завжди збігаються з межами округів (наприклад, фінансові управління діють на 23 малих територіях). У такий спосіб досягається єдність влади на територіальному рівні – спільність спеціалізованих органів, що діють у межах окремих центральних управлінь, та окружних управлінь, що контролюються урядом у цілому.

У процесі адміністративної реформи був реалізований підхід розподілу політичних, суто адміністративних та технічно-допоміжних функцій. З огляду на це членів уряду визнано політичними діячами, на яких окремими параграфами законодавства Чеської Республіки «Про службу державних службовців в адміністративних установах та винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» визначено права, обов'язки та обмеження, які керуються у своїй діяльності кодексом честі службовця [8]. Прийнято спеціальні закони, в яких детально визначено функції членів уряду щодо розроблення й реалізації державної політики, а також їх відповідні повноваження.

Досвід реформування в Чеській Республіці свідчить також про те, що успіх кардинальних перетворень безпосередньо був здобутий новим поколінням чиновників – публічними службовцями. У результаті дії закону про люстрацію близько 30 % дипломатів припинили свою роботу в міністерстві [1; 9]. Поза сумнівом це було позитивним чинником, своєрідним очищенням, що змусило пришвидшити підготовку молодих дипломатичних кадрів у межах незалежної демократичної правової Чеської Республіки.

Аналіз структури адміністративної системи Чеської Республіки за національними управлінськими традиціями, особливо на місцевому рівні, доводить, що в країні існують певні проблеми оптимізації адміністративно-територіального поділу, розподілу сфер управлінського впливу між муніципалітетами внаслідок їх ресурсної спроможності та відсутності єдиного законодавчого документа про єдність і цілісність інституту публічної служби. Вирішення цих проблем великою мірою обумовлене успіхом децентралізації і деконцентрації владних повноважень як ключового напрямку адміністративної реформи. Найважливішою складовою адміністративної реформи було визнано кадровий склад служби. Досвід наших сусідів свідчить про кардинальні кроки в напрямі формування нового покоління службовців-чиновників, відданих громаді, ідеї самоврядування, а не політичним міркуванням та доцільності.

Список використаних джерел

1. **Зарицький О.** Гартування кадрів / Олексій Зарицький // Укр. тиждень. № 45 (106). – Режим доступу : www.ut.net.ua/art/166/0/3222.
2. **Конституції** зарубіжних країн : навч. посіб. / В. О. Ріяка (кер. авт. кол.), В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
3. **Конституції** нових держав Європи та Азії. Українська правнича фундація / В. Шаповал (наук. ред.) С. Головатий (упоряд.). – К. : Право, 1996. – 544 с.
4. **Лемак В.** Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук. / Лемак В. – К., 2003. – 414 с. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.
5. **Митровка Я.** Конституційні засади поділу державної влади в Україні та Чеській Республіці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Митровка Ярослав Васильович ; Ужгород. нац. ун-т. – Ужгород, 2007. – 197 с. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.
6. **Митровка Я.** Конституційно-правовий статус депутата (сенатора) Чеської Республіки / Я. В Митровка // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Сер. «Право». – 2005. – № 5. – С. 108 – 112.
7. **Митровка Я.** Конституційно-правові основи місцевого самоврядування Чеської республіки / Я. В Митровка. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Triv/2009_6/mytrovka.pdf.
8. **Мотренко Т.** Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях / Тимофій Мотренко //

Демократ. розвиток: вищі держ. службовці та політ.-адміністр. стосунки : Матер. XVIII Міжнар. Конгресу з підготовки вищих держ. службовців (15 – 17 черв. 2005 р., Київ) / уклад. С. В. Соколик. – К. : К.І.С., 2005. – С. 35 – 39.

9. **Прудников А. С.** Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах : учеб. пособие / А. М. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Максютин и др. ; под ред. А. С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2007. – 271 с.

10. **Публічна** служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

Надійшла до редколегії 09.09.11