УДК 351:352.07(477)

Чаркіна Анастасія Олегівна,
аспірантка кафедри державного управління, Київський національний університету імені Тараса Шевченка, м. Київ, вул. Володимирська, 60, тел.: (067) 448 32 95, e-mail: Anastasiy3827@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-7019-8871

Чаркина Анастасия Олеговна,
аспирантка кафедры государственного управления, Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, г. Киев, ул. Владимирская, 60, тел.: (067) 448 32 95, e-mail: Anastasiy3827@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-7019-8871

Charkina Anastasiia Olehivna,
graduate student of the Dept. of public administration, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, st. Vladimirskaya, 60, tel .: (067) 448 32 95, e-mail: Anastasiy3827@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-7019-8871

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АГЕНТСТВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ШВЕЦІЇ

Анотація. У статті здійснено загальний аналіз системи державного управління Швеції, яка в подальшому отримала назву “шведська модель”. Характерною рисою цієї моделі є поєднання відповідної системи врядування, стійкого економічного зростання, політичної стабільності, високого рівня соціального захисту та гідного рівня добробуту суспільства.

Важливу роль у побудові такої моделі й відіграла система державної служби, яка відноситься до відкритої, тому є мобільною, спрощеною й відповідно має демократичний характер функціонування. Саме Конституція встановлює загальні критерії доступу до державної служби, які є дещо мінімізованими, але перелік критеріїв розширений Актом публічної служби, який надає перевагу навичкам та досвіду при доборі кадрів.

У статті зазначається, що особливою характерною рисою швецької системи є її дуалізм, який пов’язаний з так званим “міністерським правилом, яке не дозволяє членам Уряду втручатися у вирішення поточних справ адміні-

стративних агенств". Такі адміністративні агенства є досить самостійними утвореннями, наділені широкими правами і свободами та надають урядовим структурам пропозиції в межах відповідного курсу. Кожне центральне агенство підпорядковується конкретному Міністерству. Такий стан речей є наслідком норм колегіальності при прийнятті рішень.

Зазначається, що в межах центральної системи державного управління, Уряд делегує більшість обов'язків з управління зайнятістю у державному секторі безпосередньо агенствам, кожне з яких управляє своїми співробітниками, за винятком керівників установ, які призначаються Урядом (дипломатів, працівників поліції, збройних сил).

Характерною рисою державної служби Швеції є відсутність офіційної організації для державних службовців, які обіймають вищі посади, в межах якої можна виділити дві групи "старших" державних службовців: перша — це група виконавчого апарату в агенствах (директора, губернатори графств, керівники урядових установ), а друга — група державних секретарів і генеральних директорів.

Ключові слова: державна служба, урядові служби, адміністративні агенства, Рада агенства, керівники відомств, посадові особи.

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АГЕНТСТВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ШВЕЦИИ

Аннотация. В статье осуществлен общий анализ системы государственного управления Швеции, которая в дальнейшем получила название "шведская модель". Характерной чертой этой модели есть сочетание соответствующей системы управления, устойчивого экономического роста, политической стабильности, высокого уровня социальной защиты и достойного уровня благосостояния общества.

Важную роль в построении такой модели сыграла система государственной службы, которая относится к открытой, поэтому есть мобильной, упрощенной и, соответственно, имеет демократический характер функционирования. Именно Конституция устанавливает общие критерии доступа к государственной службе, которые есть несколько минимизированными, но перечень критериев расширенный Актом публичной службы, который дает предпочтение навыкам и опыту при подборе кадров.

В статье отмечается, что особой характерной чертой шведской системы есть ее дуализм, который связан с так называемым "министерским правилом, которое не позволяет членам Правительства вмешиваться в решение текущих дел административных агентств". Такие административные агентства достаточно самостоятельны, наделены широкими правами и свободами и предоставляют правительственным структурам предложения в пределах соответствующего курса. Каждое центральное агентство подчиняется конкретному Министерству. Такое положение вещей является следствием норм коллегиальности при принятии решений.

Отмечается, что в пределах центральной системы государственного управления, Правительство делегирует большинство обязанностей по управлению занятостью в государственном секторе непосредственно агентствам, каждое из которых управляет своими сотрудниками, за исключением руководителей учреждений, которые назначаются Правительством (дипломатов, сотрудников полиции, вооруженных сил).

Характерной чертой государственной службы Швеции является отсутствие официальной организации для государственных служащих, занимающих высшие должности, в рамках которой можно выделить две группы "старших" государственных служащих: первая — это группа исполнительного аппарата в агенствах (директора, губернаторы графств, руководители правительственных учреждений), а вторая — группа государственных секретарей и генеральных директоров.

Ключевые слова: государственная служба, правительственные службы, административные агентства, Совет агентства, руководители ведомств, должностные лица.

PECULIARITIES OF FUNCTIONING OF ADMINISTRATIVE AGENCIES IN THE PUBLIC SERVICE OF SWEDEN

Abstract. The article gives a General analysis of the public administration system of Sweden, which later received the name "the Swedish model". A characteristic feature of this model is the combination of the corresponding control system, steady economic growth, political stability, high level of social protection and a decent level of welfare of the society. An important role in building such a model and played the public service, which refers to open, so is a mobile, simplified, and accordingly has the democratic nature of functioning. The Constitution establishes the General criteria of access to public service, which are somewhat minimized, but the list of criteria was expanded by the Act public service preferred skills and experience when recruiting staff.

The article notes that the specific feature of the Swedish system is its dualism, which is associated with the so-called "Ministerial rule, which prevents members of the Government to intervene in current cases of administrative agencies". Such administrative agencies are sufficiently independent entities, vested with broad rights and freedoms and give government agencies the proposals within the appropriate course. Each Central Agency is accountable to a particular Ministry. This situation is a consequence of the norms of collegiality in making decisions.

It's noted that in the framework of the Central public administration system, the Government delegates most of the responsibilities for managing public sector employment directly to agencies, each of which manages its employees, except heads of agencies who are appointed by the Government (diplomats, police, armed forces).

A characteristic feature of the public service of Sweden is the lack of official organization for civil servants holding the highest positions within which it is possible to allocate two groups of "senior" government officials: first, a group of Ex-

ecutive staff at agencies (Directors, governors, and County heads of government departments) and the second group of state secretaries and General Directors.

Keywords: public service, government services, administrative Agency, The Council of the Agency, the heads of departments, officials.

Постановка проблеми. Швеція є розвиненою країною Європейського Співтовариства. У другій половині XX ст. виникає термін "шведська модель", що характеризує успіхи Швеції як однієї з найрозвиненіших у соціально-економічному аспекті країни, характерною особливістю якої є поєднання врядування, політичної стабільності, стійкого економічного зростання, високого рівня соціального захисту та гідного рівня добробуту суспільства.

Відповідально та ефективно використовуючи економічні, політичні, соціальні механізми та інструменти, шведське суспільство змогло побудувати свій "шведський дім" на засадах демократії, добробуту, відкритості й безпеки. Тому приклад і досвід Швеції (зокрема, досвід її економічної політики) становить практичний інтерес для світу, насамперед, для так званих "транзитних" країн, до яких належить Україна [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу стану функціонування шведської публічної служби присвячені роботи шведських учених, які займаються дослідженням проблем державного управління, зокрема, В. Віліамса, Т. Ларсона, Г. Бека. При цьому слід відмітити відсутність праць вітчизняних учених з вивчення досвіду функціонування шведської моделі державного управління й особливості державної служби Швеції.

Мета статті — здійснити загальний аналіз сучасного стану функціонування державної служби у Швеції.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі прийнято поділяти систему державної служби на закриту та відкриту [7, с. 218]. Для закритої системи притаманний обмежений доступ до державної служби та низька мобільність службовців у межах міжвідомчих переміщень, а також їх політична нейтральність. Країнами із закритою системою державної служби є Франція, Японія, Велика Британія, Італія, Німеччина, Фінляндія та ін.

Типовими представниками відкритої системи державної служби є США та Швеція. Така модель передбачає відсутність елітних спеціалізованих закладів для підготовки державних службовців, є більш мобільною та спрощеною у сфері вступу на державну службу, отже, має більш демократичний характер. Також така система більш лояльна до політичної діяльності державних службовців.

Значну роль у функціонуванні державної служби відіграє структура державних органів влади. Система державного управління Швеції побудована на трьох рівнях: національному, регіональному і місцевому.

Згідно з чинним законодавством, право встановлювати систему органів державного управління, статус державної служби, умови її проходження надано Риксдагу (**Риксдаг** швед. *Sveriges riksdag*) — парламенту Швеції (законодавча влада Швеції), який заснований у 1435 р. Він складається з 349 депутатів, які обираються на чотири роки (після 1994 р. — на три роки). Після відмови у 1968 р. від двопалатного парламенту, Риксдаг є однопалатним парламентом. Він здійснює законодавчу владу і контролює дії уряду. Розташований у центрі Стокгольма, на острові Гельгеандсгольмен [1, с. 15].

Розглянемо детальніше систему державної служби у Швеції. У системі державного управління Швеції пріоритетом є людина, її інтереси і потреби, які тісно пов'язані з інтересами державними, а також навколишнім середовищем.

Конституція Швеції встановлює загальні критерії доступу до державної служби. При цьому, слід зазначити, що Конституція дає лише мінімальні освітні вимоги. Однак, перелік критеріїв розширено Актом публічної служби, який надає перевагу навичкам та досвіду при відібранні кандидатів. Уряд призначає Генерального Директора, який очолює агентства, а в деяких випадках й інших старших посадовців. На інші посади державні службовці наймаються індивідуально агентствами. У Швеції відсутня загальна процедура найму державних службовців.

Зазначимо, що в одних випадках Уряд в праві зміщувати з посад осіб, які ним призначені, в інших — ні. До першої групи належать "політичні чиновники" — міністри та їх заступники, керівники урядових відомств, прокурори, губернатори і начальники поліції, особи вищого і середнього офіцерського складу, дипломатичні і консульські представники Швеції за кордоном, посадові особи та службовці МЗС Швеції. Вони можуть бути звільнені за рішенням Уряду. Основний же склад вищого і середнього адміністративного персоналу не може бути зміщено і не залежить від політичної орієнтації Уряду. Таких осіб можна підвищувати на посаді, але зміщувати з посади чи переводити на іншу посаду не дозволяється [5, с. 43].

Швеція є унітарною державою, розділеною на двадцять один округ (Län), два з яких є великими регіонами, що об'єднані у кілька менших округів. Кожен округ або регіон має окружну адміністративну раду (länsstyrelse), яка представляє центральну адміністрацію Уряду з деяких питань, а також інші державні органи на місцях (Рада з питань соціального страхування, поліція, державний орган з працевлаштування та ін.). Як політичний орган, кожен округ має раду або ландстинг, безпосередньо обраний народом.

Є також третій рівень — муніципалітети або kommuner, кількість яких досягає 290. Муніципальне управління здійснюється муніципальними законодавчими зборами, які називаються kommunfullmäktige. Їх члени (завжди непарне число) обираються загальним голосуванням кожні чотири роки. У свою чергу, муніципалітети поділяються на 2 512 парафій або församlingar. Наразі активно здійснюються адміністративні реформи

щодо об'єднання дрібних округів у більші регіони [6].

Хоча державна служба є особливим видом діяльності, однак у Швеції на законодавчому рівні не визначено правовий статус для її працівників. Окремі положення правового регулювання закріплені, з одного боку, у Законі про цивільну службу 1994 р., що регулює основні положення щодо державних службовців (зокрема, їх права і обов'язки), з іншого — Законом про державну зайнятість 1994 р., де викладені базові заходи дисциплінарного впливу [6].

Загалом, трудові відносини у Швеції регулюються однаково як для державного, так і приватного секторів. Таким чином, основні положення закріплені у законах про зайнятість (1976 р., 1974 р., 1978 р.). Шведські закони не регулюють багато сфер зайнятості населення, за винятком обов'язків державних службовців. Як і в інших секторах ринку праці, шведські умови зайнятості населення засновані на галузевих угодах, які доповнюють законодавство в інших аспектах, ніж встановлених законом.

До складу Уряду входять прем'єр-міністр (statsminister) та члени Ради міністрів (Statsråd). Працює так зване "урядове відомство" (Regeringskansli), яке відповідає за підготовку питань Ради міністрів. Міністри призначаються прем'єр-міністром. Система державного управління, у даний час, розподілена між 13 міністерствами на чолі з міністрами, хоча є іміністри, які не керують міністерствами. До функцій Уряду також входить керівництво адміністративним апаратом у центрі і на місцях [2, с. 17].

Система державних органів влади Швеції складається з:

- урядових служб (міністерств);
- агентств центрального уряду.

Вважаємо, досить вдалим є розподіл сфер діяльності між міністерствами та агенціями, які їм підпорядковуються.

Урядові служби включають в себе Офіс прем'єр-міністра, 13 міністерств, Офіс адміністративних справ [2, с. 17].

Шведські міністерства нечисельні у порівнянні з іншими країнами. Лише 4800 осіб — службовці та політичні особи — працюють в урядових службах. Завданням службовців цих органів є допомога Уряду в реалізації його повноважень, зокрема, ініціюванні досліджень, формулюванні та виконанні робочих завдань для центральних органів виконавчої влади [6].

У Швеції діє багаточисельна та розгалужена система адміністративних агентств, яких налічується близько 250 і у яких працює 230 000 працівників [1, с. 5].

Кожне центральне агентство підпорядковується конкретному міністру. При цьому агентство звітує Урядові в цілому. Такий стан речей є наслідком норм колегіальності при прийнятті рішень Урядом, згідно з яким усі рішення Уряду мають прийматися спільно усіма міністрами [5, с. 41]. Організаційна структура типового агентства центральної адміністрації є внутрішнім питанням, яке віддано на розсуд його директорові.

Ще однією особливою рисою шведської системи державного управління є її дуалізм. Існує так зване "міністерське правило", яке

забороняє членам Уряду втручатися у вирішення поточних справ адміністративними агентствами.

Таким чином, адміністративні агентства наділені широкими правами та свободою у вирішенні питань, віднесених до їх компетенції. Адміністративні агентства працюють самостійно та надають Уряду пропозиції в межах відповідного курсу [5, с. 41]. До функціональних обов'язків агентств належать внесення змін у нормативно-правові акти у межах сфери їх компетенції. Рекомендації агентства часто виносяться на громадське обговорення [6]. Однак, за міністрами все ж зберігається право загального нагляду за агентствами, що знаходяться під їх юрисдикцією.

У межах центральної системи державного управління Уряд делегував більшість обов'язків з управління зайнятості у державному секторі безпосередньо агентствам. Кожне агентство наймає, управляє і звільняє з посади своїх співробітників, за винятком керівників установ, які призначаються Урядом. Залишилося всього кілька систем формальної адміністративної кар'єри (для дипломатів, співробітників поліції і збройних сил).

Кожне агентство очолює виконавчий директор, який призначається Урядом, як правило, строком на шість років. Іноді генеральний директор обирається з політичної сфери.

У складі агентства діє рада, що складається з керівника відомства і старших посадових осіб або представників організацій чи груп населення. Усі члени ради призначаються урядом. Більшість інших чиновників наймаються самими агентствами [1, с. 15; 2, с. 33].

Уряд Швеції наділив Адміністратора агентства Швеції (SAGE) повноваженнями щодо координації політики роботодавців центральної адміністрації та ведення переговорів з профспілками на національному рівні [1, с. 12]. Відповідно членами цієї організації є всі установи центральних органів державної влади.

Визначення розміру заробітної плати та більшість інших питань встановлюються, насамперед, угодами між профспілками та організаціями роботодавців у законодавчо встановлених межах, а також шляхом індивідуальних переговорів між працівниками та роботодавцями [3]. Існують угоди для регіонального та муніципального сектору, а також угоди для сектору центрального управління [6].

Особливо яскраво проявляється зменшення різниці між приватним і публічним секторами у питаннях трудових відносин протягом останніх років. Державний службовець усе більше розглядається на рівні з іншими працівниками. Традиційні пільги та виплати, як наприклад, гарантії пожиттєвого утримання — були скасовані [4, с. 22].

Також слід звернути увагу на те, що у Швеції скасовано присягу державних службовців при вступі на посаду.

У Швеції відсутня офіційна організація для державних службовців, які обіймають вищі посади. Але у межах групи державних службовців можна виокремити дві групи "старших" державних службовців, які призначаються Урядом:

1. Перша група складається з виконавчого апарату в агентствах, тобто генерального директора, губернаторів графств, керівників урядових установ, заступників ректорів університетів та інших університетських коледжів, заступників генерального директора, заступників губернаторів графства і директорів округу (близько 280 осіб).

2. Друга група включає також державних секретарів і генеральних директорів у міністерствах, які надають адміністративну, юридичну підтримку членам уряду (близько 80 осіб) [6].

Загалом же, розвиток службової кар'єри для посадових осіб центральних органів переважно здійснюється за рахунок розширення кола своїх обов'язків на тій самій посаді. Державні службовці у центральних органах подають заявки на конкурси із переліку вільних посад і не змагаються на рівних правах із заявниками з інших відділів.

Існує група менеджерів, які звітують безпосередньо їх генеральному директорові, а також керівники управлінь та відділів у агентствах. Ці менеджери наймають своїх генеральних директорів на основі постійних контрактів, як і більшість співробітників у центральному апараті.

У Швеції існує рівномірний розподіл державних службовців за гендерною ознакою. На посадах відсутнє помітне домінування чоловіків чи жінок [3].

Крім того, у 1979 р. було засновано Інститут публічного адміністрування. Він існує як урядова структура, що забезпечує навчання, підготовку кадрів та надає консультативні послуги Публічній службі Швеції. У 1992 р. Інститут було приватизовано й наразі управління ним здійснюється відповідними власниками [3].

Висновки. Отже, аналіз системи державної служби Швеції виявив ряд особливостей. Досить ефективним, з одного боку, є наявність нечисельного апарату в міністерствах та інших урядових організаціях, з іншого — переміщення більшої кількості фахівців до спеціалізованих агентств, на які покладається вирішення поточних справ. Також, з точки зору практичної діяльності, надмірне втручання та безпосереднє управління державними службами й агентствами відповідними міністрами лише заважає виконувати цим структурам свої безпосередні обов'язки. А тому ефективною є своєрідна дуальність системи державного управління Швеції, де існує "правило міністра".

Також слід відмітити полярність правового статусу державної служби України та Швеції. У той час, як в Україні приділяється значна увага реформуванню та особливому регулюванню державної служби, у Швеції ця тенденція має зворотний напрям і характеризується єдиними засадами правового регулювання служби як у приватному, так і державному секторах. А тому вважаємо, що "шведська модель" потребує подальшого вивчення та аналізу з метою виокремлення позитивного досвіду, який може бути корисним в Україні на сучасному етапі реформування державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Government* Offices of Sweden. 2009. The Government Offices Yearbook 2008. Västerås: Edita. VästraAros. — 112 p.
2. *Larsson T.* 2002. Sweden. In Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies, edited by OECD: OECD Publishing. — 45 p.
3. *Kingdom* of Sweden.Piblic Administration Country Profile. April 2006 / [Electronic resourse]. — Electronic data. — [Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA) United Nations]. — Mode of access: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023323.pdf (viewed on November 26, 2016)
4. *OECD*. 2008. Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain. OECD. — 218 p.
5. *Paul T. Levin*. The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers — The Swedish Style / Paul T. Levin. — JOAAG, Vol. 4. № 1. — P. 38–46.
6. *Public* employment — Sweden September 2016 [Electronic resourse]. — Electronic data. — [Eurostat. Statistics Explained]. — Mode of access: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_Sweden. (viewed on November 26, 2016)
7. *Адміністративне* право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.
8. "*Шведська* модель": Стислий огляд становлення, здобутків і проблем. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD105_ukr_4.pdf