

О. Онуфрієнко

**ФРАНЦУЗЬКА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
ІТЕРОВАНІСТЬ ЕВОЛЮЦІЇ ТА СЛАБКА КОНВЕРГЕНЦІЯ
З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ**

Проаналізовано основні етапи еволюції французької публічної служби у контексті специфічного концептуального фундаменту та інституціонального онтогенезу послідовних державних ітерацій і П'ятої французької республіки зокрема. На основі отриманих результатів описано складну діалектику традицій та модернізації французької публічної служби. Обґрунтовано, що еволюція публічної служби Франції, насамперед у рамках державної моделі сучасної П'ятої республіки, – це унікальний досвід поєднання традицій та інновацій унаслідок їх діалектичної взаємодії. Адміністративні реформи, перший етап яких було розпочато ще на початку 80-х рр. ХХ ст., нерідко охоплювали різноспрямовані тенденції, зокрема: поширення кар'єрної системи на територіальну (місцеву) публічну службу в умовах одночасної децентралізації та посилення автономії територіальних громад; обмежена і не завжди системна агенціфікація у формі традиційної правової форми, характерної для публічних установ (*l'établissement public*); нові форми бюрократизації у процесах контрольно видатків одночасно з упровадженням інструментарію концепції Нового Державного Управління.

Ключові слова: публічна служба Франції, модернізація публічної служби Франції, адміністративна реформа, взаємодія громадянського суспільства та держави.

Вітчизняна наука державного управління розвивається у контексті домінуючої рецепційної модернізаційної парадигми, підтриманої курсом політичної еліти на євроінтеграцію (незалежно від його результатів на цей момент) та відповідними загальносуспільними запитами до якості державного управління загалом та ефективності діяльності державної служби України зокрема. Предметом численних наукових досліджень всіх рівнів (від монографічного до фахової наукової періодики) є світовий та європейський досвід здійснення публічного адміністрування, особливості організації публічної служби та оцінювання перспектив запозичення вдалих моделей, підходів, рішень, інститутів та їх упровадження на вітчизняному ґрунті [1, 2]. Ситуацію ускладнює складне різноманіття підходів до організації публічної служби в країнах ЄС, яке насправді ховається за абстрактними формулами на кшталт “європейський підхід до державного управління”, що підтверджується сучасними європейськими дослідженнями компаративного профілю [3].

Це пов'язано, передусім, із безумовною залежністю публічної служби від унікальних траєкторій державотворчої та правової еволюції у різних країнах ЄС, яка недостатньо системно досліджується на рівні суспільних наук, насамперед унаслідок можливості вирішення цього питання лише шляхом міждисциплінарних досліджень. І, навпаки, якщо теорія держави та права, доктрина конституційного права та політологія звичайно не звертають значної уваги на особливості розвитку систем публічної служби, то наука державного управління, особливо вітчизняна, нерідко відриває управлінську діяльність від її складного соціокультурного, правового та політичного контексту.

Вищезазначене підтверджує, що здійснення системних компаративних досліджень моделей організації публічної служби в державах-членах ЄС є цілком на часі.

Особливим чином нерозривний зв'язок між специфікою організації публічної служби та інституціональним розвитком держави ілюструється історією державотворення у Франції. На цьому факті звичайно наголошується в зарубіжній літературі з публічного адміністрування як такому, що має фундаментальне значення для розуміння специфіки французької публічної служби [4, 5]. Такий підхід не суперечить її впливовому феноменологічному напрямку французької історичної науки та концепції “*Longue durée*” (М. Блок та інші), відповідно до якого, на відміну від позитивістських концепцій історії, історичний феномен може бути пояснений лише зсередини власного історичного часу із залученням пізнавального інструментарію всіх суспільних наук, а перетворення соціальних структур співвідносяться зі складним внутрішнім змістом довгих історичних періодів, внаслідок чого їх неможливо описати звичайним перерахуванням коментованих хронологічних фактів [6]. Відповідне розуміння тематичної проблематики також цілком узгоджується з універсальним трендом європейської науки публічного адміністрування, що полягає у системному тяжінні до здійснення досліджень різних національних моделей організації публічної служби у компаративному аспекті із застосуванням великих масивів емпіричних даних, завдяки чому мінімізується вплив суб'єктивних авторських позицій.

Усвідомлення цього обумовлює формулювання комплексної мети пропонованої статті, а саме: проаналізувати основні етапи еволюції французької публічної служби у контексті специфічного державно-правового розвитку Франції та простежити в такий спосіб залежність специфіки французької моделі організації публічної служби від національних традицій державотворення і, передусім, від концептуального фундаменту та інституціонального онтогенезу послідовних державно-правових ітерацій і П'ятої французької республіки зокрема.

Системи публічної служби зарубіжних країн, зокрема й систему публічної (державної) служби Франції, специфіку та механізми їх розвитку й модернізації досліджують у своїх працях вітчизняні науковці, що репрезентують науку державного управління: М. Багмет, В. Бакуменко, Н. Гончарук, Х. Дейнега, С. Дубенко, Г. Дутчак, Ю. Ковбасюк, П. Надолішний, О. Оболенський, Л. Прокопенко, С. Сergyгін, В. Шарій та інші; серед зарубіжних науковців – О. Барабашев, Д. Боссарт, Ж. Зіллер, О. Ноздрачев, О. Оболенський та інші. Особливо доцільно відзначити власне французьких дослідників адміністративної реформи у Франції – Ф. Безе й Ж. Жано, американського фахівця Дж. Рора та відомого представника компаративного напрямку науки публічного адміністрування К. Деммке.

Водночас на рівні вітчизняних монографічний у сфері науки державного управління система публічної служби Франції вивчається здебільшого фрагментарно, відповідно до унікального авторського вектору наукового пошуку; предметом досліджень стають її загальна структура, окремі елементи, підсистеми тощо [7, 8]. Тематичні розділи управлінської дидактичної літератури обґрунтовано характеризуються довідковим спрямуванням [9 – 11]. У фаховій науковій періодиці найяскравіше проявляються головні концептуально-методологічні проблеми сучасної вітчизняної науки державного управління стосовно вивчення особливостей публічної служби Франції – орієнтація на відносно застарілі і здебільшого пострадянські доктринальні джерела, що принаймні не подають жодних даних про адміністративні реформи 2000-х рр. загалом та президентського

терміну Н. Саркозі зокрема, та дистанціювання від оцінювання результатів цих реформ як у контексті загальноєвропейських тенденцій у сфері державного управління, так і відносно їх кореляції із сучасними парадигмами розвитку французької держави [12, 13].

Французька бюрократія, насамперед для зовнішніх спостерігачів, традиційно сприймалася як “заморожений” взірць раціональної закритої моделі організації публічної служби, одного чи навіть вищого ступеня централізованості та закритості порівняно з іншими континентально-європейськими моделями [14]. Така думка часто трапляється й у сучасній науковій літературі з державного управління, як вітчизняній, так і зарубіжній. Адміністративні реформи у Франції нерідко характеризуються як такі, що безумовно відстають від загальноєвропейського темпу або трактуються навіть як концептуальний та практичний спротив впливу концепції New Public Management (Нового менеджеризму чи Нового державного управління) [15]. Обґрунтованість таких позицій опосередковано підтримується фундаментальними дослідженнями у сфері суспільних наук, зокрема впливовою концепцією “суспільства, що застигло” (“stalled society”) відомого французького соціолога-функціоналіста М. Крозьє [16]. Дійсно, для власне французьких дослідників у сфері публічного управління є цілком очевидним, що адміністративна реформа у Франції у 80-ті та 90-та рр. XX ст. не мала такої домінуючої ролі у процесах державотворення загалом, як в англосаксонських країнах (маються на увазі передусім реформи кабінету М. Тетчер та системне створення квазіавтономних неурядових організацій), не ставила настільки масштабних завдань і не претендувала на винайдення нової парадигми та зміни самої суті системи державного управління [17]. Проте потрібно погодитися і з висновком, що для розуміння змін французької публічної служби недостатньо традиційного уявлення про інерційність означених процесів [18], яке до того ж склалося під впливом переважно англосаксонського адміністративного світогляду, що сформувався у традиціях відкритої емпіричної цивільної служби [19]. Зокрема, використання неінституціоналістських теорій допомагає побачити національну специфіку траєкторій реформування, що пов’язана з інституціональними обмеженнями та структуротворчим впливом історичних зразків [20]. У більш широкому науковому контексті такий підхід узгоджується із сучасним станом теорії модернізації, відповідно до якого розвиток складної соціальної матерії відбувається у діалектичній взаємодії традицій та оновлення. Більш уважне дослідження дає змогу побачити спільне у підходах до адміністративної реформи в інших континентально-європейських країнах [21], що не ставить французький досвід реформування осторонь від європейського контексту, помітити значні зміни на мікрорівні державного управління, або зміни, що стають помітними лише на великих проміжках часу з огляду на інституціональну стійкість [22], специфічне сприйняття ідей Нового державного управління з поправкою на національні інституціональні обмеження [23], специфіку розвитку окремих міністерств, що характеризується власною динамікою адміністративних змін та особливостями обрання системи управлінських інструментів тощо. Отже, статичність французької публічної служби – це значною мірою уявна характеристика, оціночний стереотип, що склався на фоні здійснення компаративних досліджень загальних тенденцій розвитку публічної служби в розвинених країнах загалом та на тлі успішних адміністративних реформ в англосаксонських країнах в останній чверті XX ст. зокрема.

Еволюцію та сучасну специфіку публічної служби у Франції зумовили декілька фундаментальних чинників. Такі фактори, як централізація та надзвичайно раннє виникнення державної служби досить добре досліджено у вітчизняній та зарубіжній

літературі з науки державного управління [24]. Третій вагомий фактор можливо описати тільки із залученням даних усього спектру суспільних наук. Він безпосередньо пов'язаний із циклічністю розвитку французької держави, найперше у ХХ ст., із характерним для нього істотним державно-правовим оновленням, установленням нового конституційного ладу і політичного режиму як результату виходу із системної соціальної кризи, сутність якої утворює протистояння між державою і громадянським суспільством.

Дійсно, традиції державотворення сучасної Франції загалом, що починають свій відлік від Великої Французької революції 1789 – 1799 рр., і власне конституційна традиція у науковій літературі обґрунтовано розглядаються як варіація конституційної циклічності, що передбачає чергування авторитарних (зокрема бонапартистського типу) та демократичних політичних режимів [25]. Уже в ХХ ст. така періодичність відбувалася у формі зміни нестабільної парламентської республіканської форми правління на користь змішаної президентсько-парламентської моделі сучасної П'ятої республіки [26]. Зміст французької конституційної традиції у площині установчих актів – 16 [27] або 15 конституцій [28] (число залежить від факту урахування Конституційного закону від 10.07.1940 р., який встановлював Французьку Державу), не враховуючи як мінімум шість проєктів різних років. Причина такого неординарного квантитативного параметру – не тільки у континентально-європейській традиції кодифікації, що отримала загальноєвропейське значення після успішної кодифікації Наполеона. Це пов'язано також із власне доктринальними особливостями післяреволюційного розвитку Франції. Йдеться, насамперед, про конфлікт у політичній інтерпретації двох теоретичних принципів, сформульованих в епоху Просвітництва – принципу народного суверенітету та принципу представництва (і, відповідно, концепцій безпосередньої та представницької демократії) [29], які домінували в тих або інших французьких моделях державотворення. Головним еволюційним результатом цього стало утвердження політично нестабільного режиму “парламентської асамблеї” як форми парламентаризму у 3-й французькій республіці з мінливим калейдоскопом політичних партій, що мало спроможні до плідної співпраці, насамперед на фоні формування масових партій та пропаганди 20-х рр. ХХ ст. та загальноєвропейської кризи молодих демократичних інституцій [30]. Саме в цей період концептуально оформлюється ідея конституційного оновлення французької держави, яку, на нашу думку, можна цілком обґрунтовано розглядати як модель державно-правових ітерацій (від лат. *iteratio* – повторення), коли розвиток держави, насамперед інституціональний, визначається циклічним повторенням “перезапусків” державного механізму як консенсусного варіанту виходу із системної кризи за допомогою прийняття нової конституції (чи її доповнення). Криза при цьому обумовлена неспроможністю усунути системний соціополітичний конфлікт у межах чинної державної моделі, основа якого – протистояння влади і громадянського суспільства.

Категорія “ітерація” в цьому сенсі видається більш вдалою, бо, по-перше, пов'язана з міждисциплінарним поняттям “ітераційна еволюція” (*iterative evolution*), а, по-друге, не викликає небажаних асоціацій із архаїчними античними теоріями циклічної зміни форм правління. Основи такої моделі були сформульовані К. де Мальбергом, Ж. Бартелемі та Р. Капітаном [31]. Принцип “держава починає існувати з моменту прийняття конституції”, сформульований К. де Мальбергом, стає своєрідним гаслом ітераційної моделі та пізніше був урахований фундаторами ідеології голлізму.

Третя французька республіка (1870 – 1940 рр.) поєднала неефективну інституціональну систему та “режим партій” із надзвичайно крихкими парламентськими коаліціями і недовготривалими урядами та економічний занепад [32]. Ці проблеми відповідним чином позначилися і на французькій публічній службі цього періоду. З одного боку, політична нестабільність та швидка передача міністерських портфельів в умовах стабільно інертної бюрократії як такої підвищила роль останньої у справах публічного адміністрування загалом [33]. З іншого – самі ці чинники обумовили неготовність високопрофесійної публічної служби до розв’язання системної соціальної кризи та нездатність перебороти тенденції до суспільного розколу під впливом зовнішньої агресії. Окрім того, інертна публічна служба сама стала жертвою загальносуспільного розколу, а негативна роль адміністрації у поразці була очевидною для сучасників, зокрема для таких видатних мислителів, як М. Блок. Невипадково під час Другої світової війни Ш. де Голль залучав саме професійних державних службовців до адміністрації руху Опору (доцільно згадати видатних діячів руху Ж. Мулена, префекта у минулому, або А. Пароді та інших) [34]. І не випадково саме держслужбовці заклали адміністративну основу колабораціоністського режиму Віші, “витрачаючи значну частину своєї енергії на те, щоб запевнити Німців у тому, що вони мають поважати фіговий листок незалежності Віші, оскільки саме останній має адміністративні можливості реалізації політики та програм нацистів” [35]. У жовтні 1940 р. на рівні Генштабу сухопутних військ вермахту з усією серйозністю обговорювалися перспективи використання старої французької адміністрації на окупованій частині Франції; використання власне німецької військової адміністрації визнавалося найменш вдалим рішенням, що свідчить зокрема й про вельми високу оцінку професійних якостей першої (не беручи до уваги питання патріотизму) [36].

Четверта французька республіка (1946 – 1958 рр., яка має цікавити дослідників передусім як попередня ітерація до чинної, П’ятої) отримала суперечливу спадщину у вигляді неефективної парламентської системи та розвиненої публічної служби в умовах відсутності консенсусу у розколотому суспільстві, яке щойно пережило значні удари по національному самолюбству – втрату статусу великої держави та іноземну окупацію, поєднану із колабораціоністським режимом Віші (1940 – 1944 рр.). Симптоматично, що одним із першочергових завдань повоєнних реформ було обрано саме подальше вдосконалення державної служби, при цьому напрям реформ (цілком відповідно до ітераційної моделі) залежав від балансу політичних сил, що склалися у звільненій від окупації Франції. Під впливом лівих сил у період їх максимальних політичних можливостей було прийнято Закон “Про загальний статус чиновників” від 19.10.1946 р. [37], яким встановлювалася нова структура та ієрархічна будова державної служби, проголошувалися оновлені соціальні та правові гарантії професійної діяльності держслужбовців (зокрема профспілкові права (ст. 6)), вводилася нова фундаментальна категорія “кадр” як узагальноюча категорія для груп чиновників на аналогічних посадах, визначалися категорії чиновників (у порядку пониження ієрархії (А, В, С, D) – у Розділі II Закону “Комплектування персоналу”) [38] тощо. Навіть очевидно “ліве” спрямування деяких нововведень, які були сформульовані під очевидним впливом законодавства країн соціалістичного блоку (передусім у галузі трудових прав та соціальних гарантій чиновництва), не забезпечив цьому закону виходу за межі традиційної централістської парадигми організації публічної служби [39, 40].

Незважаючи на успіхи у впорядкуванні повоєнної економіки, зокрема у реорганізації та відновленні промислового виробництва [41], високоефективні органи

державного управління у Франції цього періоду не були концептуально налаштовані чи тим більше здатні практично протидіяти системній соціальній кризі, що результувала у колапс Четвертої Республіки 1958 р. [42]. Крихка політична основа не була готова прийняти виклики постколоніальної перебудови світу. Дійсно, системна криза була зумовлена, передусім, відсутністю вдалої моделі деколонізації і некерованим остаточним розпадом французької колоніальної імперії, що супроводжувався невдалою війною за Індокитай та довготривалою війною за незалежність Алжиру. Спрацювала універсальна ітераційна модель: затяжна політична криза на фоні повного колапсу державної адміністрації в Алжирі, протистояння частини громадянського суспільства та влади аж до реальної перспективи громадянської війни де-факто завершилася путчем військових та утвердженням П'ятої республіки, президентсько-парламентської форми правління (іноді в джерелах розглядається як суперпрезидентська варіація змішаної форми) та новим курсом на централізацію публічної служби [43, 44].

Генезу та сутність реформ П'ятої французької республіки неможливо зрозуміти поза межами ітераційної моделі державно-правового розвитку, оскільки вони значною мірою були реакцією, передусім, на інституціональну неефективність попередніх ітераційних кроків, що супроводжувалася інверсією підходів до державного управління. Дійсно, основа нової державної моделі будувалася авторами Конституції 1958 р., зокрема М. Дебре – одним із головних ідеологів голлізму та першим прем'єр-міністром П'ятої республіки, цілком у “практичному медичному баченні” (за влучним твердженням А. Медушевського): як системи ліків від хронічних хвороб, що обтяжували 3-ю і 4-у республіки та призвели до їх кризи. Рішення було винайдено у синтезі парламентської та президентської форм республіканського правління у варіанті “голлістської республіки”, який поєднав ефективні інститути державного управління та принципи демократії [45]. Було запропоновано власний підхід до хронічних проблем Четвертої республіки у вигляді компромісної формули деколонізації відповідно до моделі “спільноти” чи “співдружності” (*Communauté*), нову формулу розподілу влад у вигляді прямого обмеження повноважень парламенту та загальної раціоналізації його діяльності, що в тематичній літературі розглядається, зокрема, і як обмеження громадянського суспільства, та зафіксовано особливу роль сильної президентської влади [46]. Головним прогресивним результатом реформ став принципово новий рівень політичної стабільності, не досягнутий попередніми ітераціями розвитку французької держави.

Спеціалістів у галузі державного управління має зацікавити у цьому сенсі той факт, що зсередини французької пізнавальної парадигми суспільних наук Конституція 1958 р. трактується як “перша конституція (Франції) розроблена юристами, які були одночасно й адміністраторами, в той час як попередні конституції розроблялися парламентарями, які були одночасно ідеологами” [47]. Зовсім не випадково чиновництво, що є підконтрольним президенту та уряду, постає в Конституції 1958 р. однією з важливих основ П'ятої республіки. Відповідно до ст. 13 Конституції, Президент призначає на цивільні та військові державні посади; відповідно до ст. 20 Уряд має в розпорядженні адміністрацію та збройні сили [48]. За влучним твердженням сучасних французьких дослідників, посилення виконавчої влади та Президента з одночасним обмеженням повноважень Парламенту спродукувала таку систему розподілу влади у П'ятій республіці, яка автоматично підсилила чиновництво, особливо найвищої ланки і, додамо, закріпила вельми високий рівень його політизації, що зберігається й донині [49]. У 1959 р. президентський ордонанс про статус чиновництва доповнив Закон 1946 р. поправками,

що мали на меті виключно посилення ієрархічності та підпорядкування державної служби політичній владі [50].

Головний парадокс П'ятої республіки полягав у тому, що голлістська модель виявилася політично стабільною для того, щоб перервати нескінченний “парад” французьких конституцій як інструменту подолання політичного та загальносоціального конфлікту, але недостатньо гнучкою для того, щоб завадити власне системним соціальним кризам та уникнути жорсткого протистояння громадянського суспільства і держави. Окрім того, криза, що призвела до закінчення голлістського періоду П'ятої республіки – Червоний травень 1968 р., була зумовлена не тільки погіршенням економічної ситуації на фоні посилення лівих політичних сил, але й загальним незадоволенням громадянського суспільства другої половини 60-х рр. ХХ ст. ідеологією голлізму, відносним авторитаризмом та націоналізмом самого Ш. де Голля, а також методами управління його адміністрації, зокрема державною інформаційною монополією на радіо та телебаченні.

Ітераційний механізм, що цього разу спрацював в умовах значно більшої стійкості державних інституцій та вищого ступеня єдності політичних еліт і не супроводжувався прийняттям нової конституції, тим не менше результував у тектонічний зсув у французькому суспільстві та змінив баланс політичних сил, що поступово оформилися у відповідні парадигми розвитку постголлістської П'ятої республіки. Адміністративна реформа у Франції почалася в січні 1968 р., коли було запущено програму Рационалізації Бюджетних Рішень із трьома цілями: розробка мікроекономічних інструментів на основі ретельного аналізу зисків та витрат задля підвищення ефективності прийняття рішень за допомогою оптимізаційних технік; рационалізація бюджетного процесу на засадах планового підходу до розроблення бюджету окремих програм та застосування нових управлінських засобів [51]. Упродовж 70-х рр. ХХ ст. ця програма погрожувала втрачати актуальність, а новим трендом еволюції публічної служби Франції стало помірковане зближення із громадянським суспільством як превентивний антикризовий захід, що спочатку відбувався у формі накладення на публічну службу певних обмежень задля захисту прав громадян як споживачів адміністративних послуг [52]. Так, у 70-і рр. ХХ ст. було запроваджено інститут державного арбітражу [53], Законами 1978 та 1979 рр., що присвячені розвитку відносин між адміністрацією та громадянами, спеціально передбачено обов'язок держслужбовців забезпечувати доступ зацікавлених осіб та організацій до закритих документів тощо.

У 80-і рр. ХХ ст. проблематика ефективності управлінських рішень поступається ідеї системної децентралізації публічної служби Франції, що виникла як реакція на необхідність перебалансування розподілу політичної влади, а не внаслідок адміністративної неефективності [54]. Початок цього процесу було покладено реформами уряду П. Моруа, оформленими Законом 1982 р. про права, свободи комун, департаментів та регіонів [55] і розвинено за допомогою законів Г. Деффера 1983 р. Саме на цій правовій основі у наступні роки було фактично здійснено системну кодифікацію правових норм, що регулюють діяльність французької державної служби: прийнято Закон про права та обов'язки держслужбовців від 13.07.1983 р., Закон від 11.01.1984 р., який містив загальні статутні положення стосовно публічної служби Франції, Закон від 26.01.1984 р. про загальні статутні положення місцевої (територіальної) публічної служби тощо. У науковій літературі з державного управління французькі реформи 80-х рр. ХХ ст. звичайно оцінюються як вельми обережні кроки до децентралізації з кількома новаційними

аспектами: поширенням системи кар'єри на місцеву (територіальну) публічну службу, отриманням місцевими органами певної автономії у регламентації та вирішенні кадрових й інших питань стосовно власного апарату відповідно до загальної моделі (плану) децентралізації “держава-регіон” [56]. Таке оцінювання пов'язане із традиційним акцентуванням уваги дослідників на центральній держслужбі Франції. Водночас доцільно у цьому контексті згадати зміст закону уряду Моруа, який власне і започаткував процес реформ: було покінчено із сторічним режимом обмеження повноважень рад департаментів та муніципальних рад, що до цього моменту перебували під управлінням префектів. Так, виконавчі повноваження на місцевому рівні було передано Президенту ради департаменту, адміністративна опіка (так звана *tutelle administrative* (фр.)) префектів як принципово антагоністичний інститут стосовно самоуправління, що традиційно обмежувало громадянське суспільство та у 80-х рр. XX ст. сприймалося як безумовний анахронізм XIX-го сторіччя, була замінена контролем законності (так званий *contrôle de légalité a posteriori* (фр.)) із боку адміністративних судів тощо.

Системна кодифікація законодавства про публічну службу та розуміння необхідності реформування дала змогу різним урядам 80-х рр. XX ст. здійснювати послідовну політику стосовно подальшого розвитку публічної служби. Саме у цей період у науковому та політичному лексиконі з'являються терміносполучення “модернізація адміністрації”, “адміністративні реформи” та “державна реформа” [57]. Почавши оформлюватися за уряду прем'єр-міністра Л. Фабіуса у 1984 – 1986 рр., адміністративна реформа була підхплена урядом Ж. Ширака (1986 – 1989 рр.) та набула завершеної форми за уряду М. Рокара (1988 – 1991 рр.) у вигляді програми “Оновлення публічної служби” (“*Le nouveau service public*”) [58], що передбачала підвищену увагу до якості адміністративних послуг, розширення управлінського інструментарію та переорієнтування на забезпечення прав громадян, залишаючи простір для експериментів та підсилюючи необхідність підвищення кваліфікації держслужбовців. Реагуючи на внутрішньосистемну кризу публічної служби Франції у 1988 – 1989 рр., програма оновлення передбачала також посилення впливу профспілок державних службовців, покращення методики управління людськими ресурсами, вжиття заходів щодо налагодження соціального діалогу та запровадження нового підходу до оціночної політики [59]. Як експеримент, було запроваджено нові форми контрактінгу між міністерствами.

Означені факти дають змогу обґрунтовано стверджувати, що загалом так званий перший етап децентралізації публічної служби у Франції був значною мірою обумовлений розумінням застарілості надмірно централізованої та надмірно закритої публічної служби держави і фактично визнавав певну роль цих факторів у системній кризі французького суспільства кінця 60-х рр. XX ст. Вихід було знайдено у заходах, що обмежили дивергентні тенденції у взаємодії громадянського суспільства та держави. Таке розуміння реформ 80-х рр. XX ст. допомагає переоцінити їх цінність з точки зору науки державного управління та вийти за межі їх традиційного сприйняття як обережних кроків до децентралізації, що мали значення лише на рівні місцевої публічної служби. Маючи здебільшого внутрішні причини, вони задали новий тренд еволюції публічної служби постголлістської Франції (як нової державної ітерації) загалом – тенденцію до обмеженої конвергенції із громадянським суспільством, яка послідовно реалізовувалася з урахуванням національних традицій організації публічної служби.

Під цим кутом зору такі тенденції розвитку, що у тематичній літературі звичайно не пов'язуються з попереднім розвитком усього французького суспільства та публічної

служби зокрема, постають у нових вимірах. Так, криза легітимності державної служби Франції у 90-х рр. XX ст., що полягала в істотному зниженні довіри громадян до органів державного управління і виникнення якої нерідко трактується як своєрідний парадокс усебічно регламентованої, стійкої системи централізованої адміністрації [60], цілком ув'язується із сутністю та наслідками реформ попереднього десятиріччя. По-перше, на таке ставлення суспільства вплинула загалом невдала реалізація розподілу повноважень як між місцевими органами самоврядування, так і між останніми та центральними органами держуправління [61], яка супроводжувалася дублюванням функцій та відповідними проблемами практики самоврядування [62]. По-друге, налагодження взаємодії публічної служби із громадянським суспільством, її відкриття назовні виявило проблеми та недоліки професійної кастової бюрократії, передусім факти корупції, що були маловідомі або свідомо замовчувалися у голлістській Франції з режимом державного контролю над радіо та телебаченням. Вільні засоби масової інформації миттєво зробили державну службу об'єктом критики чи принаймні активного обговорення. Невипадково результатом цього стало розуміння необхідності адаптації публічної служби до нових соціальних очікувань [63]. Новим магістральним трендом стає підвищення уваги до особистісних аспектів державного управління загалом та покращення моральних стандартів держслужбовців зокрема [64]. Інші реформи та зміни 90-х рр. XX ст. також цілком відповідають ідеї обмеженої конвергенції із громадянським суспільством, характерної для цієї ітерації розвитку публічної служби Франції [65]. У цей же період вагомою частиною адміністративної реформи стає й бюджетна тематика: посилюється контроль над витратами на місцевому рівні, розширюються міністерські повноваження щодо релокації асигнувань тощо [66].

Незважаючи на очевидні досягнення в адміністративній реформі, очікування французького суспільства значною мірою не справдилися і не результували у ґрунтовне підвищення довіри до публічної служби у 90-х рр. XX ст. Частково це пов'язано із завищеними сподіваннями на реформи уряду Президента Ж. Ширака (1995 – 2007 рр.), що здійснювалися під патронажем прем'єр-міністра А. Жюппе та мали завданням суттєву перебудову системи державного управління [67], але які знову призвели до протистояння громадянського суспільства та держави аж до масових демонстрацій та страйків. Криза легітимності публічної служби та органів державного управління цього періоду, узята у широкому соціокультурному контексті, на початку 2000-х рр. була осмислена французькими інтелектуалами як прояв системної суспільної кризи, що стала очевидним викликом до демократії та стабільності у державі [68]. І хоч ця криза і не набула масштабів подій 1940 чи 1958 рр., проте обумовила необхідність дієвих реформ.

Відповідно до працюючої ітераційної моделі, вихід із чергової кризи було знайдено у системному державно-правовому оновленні, щоправда не настільки всеохоплюючому, ніж попередні, внаслідок більш керованої ситуації загалом. Необхідною нормативно-правовою основою стало прийняття Бюджетного Акту 2001 р. (Loi organique № 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances), що впроваджував систематизований інструментарій Нового державного управління (і тим самим нарешті обумовив його сприйняття французькою публічною службою, підґрунтя для чого вже було підготовлено децентралізацією 80-х рр. XX ст.): програмно-орієнтовані бюджети, підхід “реальної вартості” у здійсненні програм, нові засоби обмеження витрат бюрократії тощо [69], одночасно утворивши необхідний “важіль” для подальших реформ публічної служби [70].

У 2002 – 2004 рр. прем'єр-міністром Ж.-П. Рафареном запускається другий етап територіальної децентралізації. Зміни до Конституції Франції 2003 р. передбачали реалізацію принципу фінансової автономії територіальних громад (*collectivité territoriale* (фр.)) та нормативне закріплення термінів “регіон” та (власне) “децентралізація”, упровадивши режим фінансової автономії на трьох рівнях місцевого самоврядування (комуни, департаменти та регіони).

Наступний етап останньої на цей час завершеної ітерації розвитку французької публічної служби утворюють реформи адміністрації президента Н. Саркозі (2007 – 2012 рр.). Емпіричні дані та аналітичні матеріали стосовно них вже накопичено у власне французькій та європейській науковій літературі, але ця проблематика залишається малодослідженою на рівні вітчизняної науки державного управління. У липні 2007 р. урядом Ф. Фійона було запущено програму Загального Перегляду Державної Політики (*La révision générale des politiques publiques* (RGPP) (фр.)), три головні завдання якої зводилися до наступного: перерозподіл компетенції між міністерствами та зниження їх загальної кількості через злиття їх у так звані мета-міністерства [71]; реорганізація місцевої (територіальної) публічної служби на рівні департаментів та регіонів; нарешті, репозиціонування префектів у межах оновленої ієрархії місцевої публічної служби. Водночас метазавданням програми було визначено політику жорсткої економії, спрямовану на загальне зниження видатків, актуальність якої тільки посилилася на тлі світової фінансово-економічної кризи 2008 р. [72].

Отже, на основі зазначеного вище, можна зробити такі **висновки**:

1. Загалом реформи останніх десятиріч характеризувалися особливим французьким підходом до узгодження традицій та інновацій у розвитку публічної служби, можливо, з більшим тяжінням до сприйняття загальноєвропейських та світових трендів, ніж раніше, але в жодному разі не претендуючи на радикальні зміни. Поєднання таких різноспрямованих імпульсів вимушено відбувається відповідно до ітераційної моделі еволюції французької держави, що склалася після Великої французької революції та отримала доктринальне обґрунтування за часів Третьої французької республіки і яку не потрібно ототожнювати зі звичайною залежністю стану часткових реформ від змін політичного курсу.

Так, перші реформи (1959 р.) сучасної П'ятої республіки підсилили ієрархічність та підпорядкованість чиновництва політичній владі [73], що цілком відповідало ідеології голлізму і було одним із аспектів реакції на слабкість та пасивність органів державного управління Четвертої Республіки у контексті алжирської кризи та важкого процесу деколонізації. І навпаки, постголлістська П'ята республіка, реагуючи на Травневі події 1968 р. та врахувавши їх причини й складний соціокультурний контекст, узяла курс на зближення з громадянським суспільством. Цілком логічно, що дуже швидко головною проблематикою адміністративної реформи стала багатоетапна децентралізація, певна переорієнтація на громадян як споживачів адміністративних послуг, які загалом позначили вектор змін, але й не змогли перебороти багатовікові традиції. В умовах обмеженої рецепції доцільно відзначити факт незалежного виходу французького державотворення на проблему конвергенції із громадянським суспільством як фактору соціальної стабільності (хоча її ступінь не може бути порівняний із відповідними явищами в англосаксонських країнах, зокрема у Сполученому Королівстві).

2. Розгляд французької системи публічної служби як втіленої моделі ітерованої еволюції з відносно слабкою конвергенцією із громадянським суспільством дає змогу

звернути увагу на такі аспекти її сучасного розвитку, що звичайно залишаються “за кадром” у контексті досліджень з державного управління, а саме: “ступеневий” розвиток публічної служби, безумовно пов’язаний із загальними парадигмами актуальної державно-правової ітерації та очевидними обмеженнями взаємодії із громадянським суспільством на всіх її рівнях – інституціональному, ціннісному, інструментальному, телеологічному тощо, що пояснюється, насамперед, збереженням традиційних ідеалів раціональної бюрократії.

Дійсно, усталене сприйняття французької публічної служби як взірця раціональної централізованої закритої системи не враховує багатоетапне та суперечливе “дрейфування” у бік децентралізації, що почалося у 80-і рр. ХХ ст., не відображаючи й ступінь сприйняття сучасних світових та загальноєвропейських трендів у площині взаємодії публічної служби та громадянського суспільства, співвідносячись скоріше з реаліями голлістської П’ятої республіки (1958 – 1969 рр.) та провокуючи на схоластичні вправи стосовно оцінювання ступеня централізації сучасної публічної служби Франції.

3. В історичній ретроспективі, насамперед в останні послідовні ітерації французького державно-правового розвитку (3-й, 4-й та сучасній 5-й республіці голлістського та постголлістського періодів), публічна служба Франції, залишаючись безумовно ефективним державним інститутом, певною мірою виступала “заручником” циклічної парадигми еволюції держави і в таких умовах не могла суттєво впливати на системні соціальні кризи. Рішення в будь-якому разі знаходилося на макрорівні і результувало у встановлення нового конституційного ладу (чи його істотне оновлення). Водночас відносно стабільність постголлістської П’ятої республіки, вважається, було забезпечено, зокрема, й зближенням публічної служби та громадянського суспільства. Це зближення є обмеженим порівняно з відкритими моделями цивільної служби в англосаксонських країнах, але істотним порівняно з традиціями французької бюрократії. Це підтверджує обґрунтованість припущень про те, що однією із найвагоміших проблем сучасного розвитку публічної служби у розвинених країнах стає суть їх взаємодії з громадянським суспільством загалом та власне зближення з ним зокрема.

Нові загальносвітові, європейські та власне французькі виклики – вичерпаність моделі глобалізації, наслідки світової фінансово-економічної кризи, відродження неоавторитарних режимів на тлі занепаду системи світової безпеки та радикалізація політичному як реакція на посилення міграційних процесів формулюють складні завдання для публічної служби Франції, що розвивається внаслідок діалектичної взаємодії усталених традицій та модернізаційних спроб. Здійснене дослідження дає змогу обґрунтовано припустити, що її подальша еволюція також відбуватиметься відповідно до описаної ітераційної моделі.

Суперечливий досвід поєднання традицій та модернізаційного впливу в еволюції публічної служби Франції, зокрема приклад співіснування концептів раціональної бюрократії та інструментарію, сформованого у відкритих моделях цивільної служби, досвід децентралізації унітарної держави, необхідно, як мінімум, урахувувати у практиці вітчизняного державотворення, що тяжіє до проголошення (але не здійснення) проєктів лінійної модернізації та переважно концентрується на перспективах простої інституціональної та інструментальної рецепції. Має бути науково оцінена стійкість традицій раціональної бюрократії (при збереженні високої ефективності публічної служби) та їх оновлення в межах концепції “neo-weberian state” в ситуації концептуальної перемоги загальноєвропейського тренду на відкритість публічної служби та її

конвергенцію із громадянським суспільством, що і стане перспективою подальших досліджень у визначеному напрямі.

Список використаної літератури

1. Баштанник В. В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів: автореф. на здобуття наук. ступ. доктора наук з державного управління: спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / НАДУ при Президентові України. К. : 2011. С. 3—5.
2. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2013. 120 с.
3. Demmke Ch. Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / Demmke Ch. // EIPASCOPE. 2010. № 2. P. 5—11.
4. Duggett M., Desbouvries M. The civil service in France: contested complacency? // International Handbook on Civil Service Systems / ed. by Andrew Massey. Edward Elgar Pub, 2011. P. 327—329.
5. Rohr J. French Public Administration // PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY / ed. by K. Tummala. 2009. Vol. I. P. 167—170. URL : <http://www.eolss.net/sample-chapters/c14/e1-34-03-01.pdf>.
6. Блок М. Апология истории, или Ремесло историка / пер. с фр. Е. М. Лысенко. 2-е изд., доп. М. : Наука, 1986. С. 16—108.
7. Кірмач А. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні : автореф. дис ... канд. юрид. наук. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. 20 с.
8. Чмига В. О. Система підготовки державних службовців у Франції : автореф. дис. канд. з наук. з держ. упр. : 25. 00. 05 “Галузеве управління” / УАДУ при ПУ. К. : УАДУ, 2002. 20 с.
9. Державна служба : підручник : у 2 т. Т. 1 / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergygin (заст. голови) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. С. 297—299.
10. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фургатова. Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. С. 225—227.
11. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2010. 56 с.
12. Бережний В. О. Реформування державної служби у Франції // Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2. С. 364—371. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/arpdy_2011_2_52.
13. Чмига В. О. Державна служба Франції : традиції і модернізація. URL : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-2/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/C06evofm.pdf>.
14. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives / Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). 2013. p. 8. URL : http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/France_WP3-Country-Report.pdf.
15. Rouban L. Reform without Doctrine: Public Management in France // International Journal of Public Sector Management, Public management reform in countries in the Napoleonic administrative tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain. 2008. № 21 (2). P. 133—149.

16. Crozier M. *The Stalled Society*. N.-Y. : Viking, 1973. 177 p.
17. Bezes Ph., Jeannot G. *Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives...* P. 8.
18. Ibid. P. 8.
19. Duggett M., Desbouvries M. *The civil service in France: contested complacency?...* P. 341.
20. Bezes Ph., Jeannot G. *Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives...* P. 8.
21. Bezes Ph., Parrado S. *Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain // West European Politics*. 2013. Vol. 36/ Iss. 1 (January). P. 26—53.
22. Bezes Ph. *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962 – 2008)* / Ph. Bezes. Presses universitaires de France, coll. "Le lien social", 2009. 519 p.
23. Rouban L. *Reform without Doctrine: Public Management in France...* P. 133—149.
24. *Державна служба : підручник...* С. 297.
25. Медушевский А. *Теория конституционных циклов*. М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. 574 с.
26. Там же. С. 90.
27. Там же. С. 89.
28. *Les Constitutions de 1791 a 1958 sur le site du Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel*. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/les-constitutions-de-la-france.5080.html>.
29. Медушевский А. *Теория конституционных циклов...* С. 90.
30. Там же. С. 90, 91.
31. Там же. С. 91—93.
32. Rohr J. *French Public Administration...* P. 168.
33. Ibid. P. 168, 169.
34. Ibid. P. 168.
35. Ibid. P. 168, 169.
36. Гальдер Ф. *Военный дневник 1940 – 1941 / пер. с нем. И. Глаголева*. М. : ООО "Издательство АСТ" ; СПб. : Terra Fantastica, 2003. С. 210.
37. *Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособ. / А. В. Оболонский, А. Г. Барабашев [и др.]*. М. : Дело, 2000. С. 207, 208.
38. *Конституция и законодательные акты Французской Республики. По состоянию на январь 1958 г. / сост. и вступ. ст. : Крутоголов М. А. М. : Госюриздат, 1958. С. 187—198 ; 201—205.*
39. *Государственная служба (комплексный подход)...* С. 208.
40. Оболонский А. *Государственная служба во Франции // Государство и право*. М. : Наука, 2000. № 11. С. 60—66.
41. Rohr J. *French Public Administration...* P. 168.
42. Ibid. P. 168, 169.
43. Ibid. P. 169.
44. Медушевский А. *Теория конституционных циклов...* С. 96, 97.
45. Там же. С. 106.
46. Там же. С. 107—110.
47. Там же. С. 101.

48. Constitution du 4 octobre 1958. Version consolidée au 09 avril 2017. Legifrance. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.
49. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives... P. 12.
50. Государственная служба (комплексный подход)... С. 208.
51. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives... P. 8.
52. Ibid. P. 8.
53. Ралдугін Є. Державна реформа у Франції: історичний аспект // Вісник державної служби України. 2000. № 2. С. 71—82.
54. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives... P. 8.
55. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Version consolidée au 09 avril 2017. Legifrance. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068736&dateTexte=vig>.
56. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України... С. 41,42.
57. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives... P. 8.
58. Ibid. P. 9.
59. Ibid. P. 9.
60. Государственная служба (комплексный подход)... С. 225.
61. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives... P. 8.
62. Вольман Х. Организация государства во Франции и Германии: между территориальностью и функциональностью // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 2. № 2/3. С. 59—89.
63. Braibant G. Public administration and development / G. Braibant // The international review of administrative sciences. 1996. Vol. 62. № 2. P. 163—176.
64. Государственная служба (комплексный подход)... С. 225.
65. Ралдугін Є. Державна реформа у Франції: історичний аспект... С. 71—82.
66. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives... P. 9.
67. Duggett M., Desbouvries M. The civil service in France: contested complacency?.. P. 341.
68. Fauroux R., Spitz B. Notre Etat: Le livre vécit de la fonction publique. Pluriel, 2002. 812 p.
69. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives... P. 9.
70. Corbett A. Public management policymaking in France: legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998 – 2001 / A. Corbett // Governance. 2010. № 23 (2). P. 225—249.
71. Bezes Ph., Jeannot G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives... P. 10.
72. Ibid. P. 10.
73. Государственная служба (комплексный подход)... С. 208.

Стаття надійшла до редакції 27.04.2017

Схвалена до друку редколегією 17.05.2017

O. Onufriienko

**FRENCH PUBLIC SERVICE MODEL: ITERATIVE EVOLUTION
AND WEAK CONVERGENCE WITH CIVIL SOCIETY**

In this article, the main stages of the French public service evolution within the context of the specific conceptual basis and institutional ontogenesis of consistent state iterations and the Fifth French Republic in particular have been analyzed. Based on the obtained results, complex dialectics of traditions and modernization of French public service has been described. The author substantiates the fact that the evolution of public administration in France, particularly within the state model of the present Fifth Republic, is a unique experience of combining traditions and innovations resulting from their dialectical interaction. Administrative reforms, which were first implemented as far back as the early 1980s, more often than not embraced divergent trends such as: application of the career development system to the territorial (local) public service within the conditions of simultaneous decentralization and enhancement of the territorial communities' autonomy; restricted and not always consistent agencification in terms of the traditional legal form that is characteristic of public institutions (Établissement public); new forms of bureaucratization in the expenditure control processes along with the implementation of the tools of the New Public Management concept.

Key words: French public service, French public service modernization, administrative reform, interactions between civil society and the State