

DOI: 10.52363/2414-5866-2023-1-33

УДК 352.075

Ажажа М.А. Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М.Потебні,
Запорізький національний університет
ORCID: 0000-0001-6067-3926

Коротенко Д.О. аспірант Запорізького Національного університету м. За-
поріжжя.
ORCID: 0000-0003-3847-1273

Azhazha M.A. Engineering educational and scientific Institute named after Y.M.
Potebnya of Zaporizhzhia National University.

Korotenko D.O. – researcher of Zaporizhzhia National University of Zaporizhia

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІС- ТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНИХ РЕФОРМ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ

MAIN THEORETICAL APPROACHES TO THE STUDY OF ADMINISTRATIVE AND POLITICAL REFORMS IN THE SYSTEM OF STATE ORGANIZATION

У статті розглядаються теоретичні підходи до дослідження адміністративно-політичних реформ на прикладі європейських держав. Відокремлено основні напрямки та методи які були використані під час реформування системи державного устрою. Охарактеризовано стан наукової розробки та вивчення питань реформування адміністративно-політичних систем та історії становлення до сучасного стану, а також визначено напрями розвитку для використання позитивного досвіду під час проведення адміністративних реформ в Україні.

Ключові слова: реформування, адміністративно-політична система, адміністративна реформа, адміністративні перетворення, публічне управління, влада.

The article considers theoretical approaches to the study of administrative and political reforms on the example of European states. The main directions and methods that were used during the reform of the state system are separated. The state of scientific development and study of issues of reforming administrative and political systems and the history of development to the present state is character-

ized, as well as the directions of development for the use of positive experience during the implementation of administrative reforms in Ukraine are determined.

Keywords: reformation, administrative-political system, administrative reform, administrative transformations, public administration, power.

Постановка проблеми. Кожна країна має свій досвід у побудові та реформуванні інституту адміністративно-територіального устрою, що визначається у тому числі і його місцем у загальній управлінській системі держави (унітарна чи федеративна держава), розподілом завдань між державою, регіональними та місцевими органами влади, економічною ситуацією, історичним спадщиною і т.д. Історичний досвід відіграє важливу роль у пошуку власних форм суспільного устрою на основі зарубіжних зразків суспільного життя та розробки концепції розвитку системи адміністративно-територіального устрою. Саме питання вивчення закордонного досвіду та вибір адекватної моделі для імплементації у українську дійсність постає актуальним питанням на даному етапі розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Аналіз основних підходів до дослідження адміністративно-політичних реформ у системі державного устрою безпосередньо розглядаються із проблемою доцільності та ступеню впливу держав партнерів та їх позитивного досвіду. Більшість досліджень у цій галузі базуються на роботах відомих учених[1; 3; 4; 7].

Метою статті є вивчення основних теоретичних підходів до дослідження адміністративно-політичних реформ у системі державного устрою та вивчення позитивного досвіду реформування європейських держав.

Виклад основного матеріалу: Розглядаючи основні теоретичні підходи до адміністративних реформ у системі державного устрою, слід спочатку зазначити відсутність єдиної системи наукових поглядів (концепцій) щодо сутності адміністративних реформ та загального вектора їх розвитку.

З цього приводу деякі вчені, відстоюють загальну основу європейського розуміння природи державності та адміністративних реформ у концепції правової держави. Конституційне закріплення правових засад системи державного будівництва не гарантує реальне втілення у політичному житті. Це зумовлює розвиток у середовищі політиків та вчених дискусій щодо можливості кінця демократичного базису у державній політиці.[2]

Є думка що основний фактор формування адміністративних перетворень, що визначається станом сфери трудової міграції та обороту капіталу, оскільки міграція за своїм змістом та інтенсивністю безпосередньо відображає ефективність та слабкість різних адміністративно-політичних рішень.

Концептуальне завдання політичних реформ у формуванні нової сфери взаємин системи від держави через державні інститути та громадянське суспільство до особи, яка відрізняється:

- 1) слабкістю теоретичної бази у цій галузі;
- 2) відсутністю системи реформування держорганів;
- 3) пріоритетним вектором комплексного вивчення інформаційної концепції відкритого уряду у структурі державного менеджменту.

Виділяють 7 категорій теоретичних розробок у сфері функціонування публічного управління :

- 1) група класичних методологічних праць про інституційний аналіз політичної системи;
- 2) група дослідження концепції структурного функціоналізму публічної влади як системи;
- 3) категорія розробок, присвячених питанням функціонування конкретних систем та органів влади: проблем легітимності, взаємовідносин державного та регіонального рівнів влади;
- 4) група дослідження питань реформування органів влади у рамках державних та адміністративних реформ;
- 5) категорія розробок, що торкаються проблеми взаємодії суспільства з системою влади, впливу на суспільний розвиток політичної еліти та бюрократії;
- 6) група робіт з питань ефективності влади та оптимізації її системи управління;
- 7) категорія досліджень, що торкаються проблем сучасних модернізаційних політичних процесів та їх впливу на публічну владу, включаючи найгостріші питання глобального розвитку інформаційної спільноти.

Говорячи про типологію теоретичної бази адміністративних реформ у системі державного устрою, варто також звернути увагу на доповідь про транснаціоналізацію у провідних країнах – учасницях ЄС компонентів адміністративних реформ, зумовлених приблизно однаковим рівнем соціально-економічної динаміки розвитку та відносно схожою політичною організацією у країнах західної Європи (Англія, Франція, Бельгія, Монако, Люксембург та ін.) [1] та центральної Європи (Німеччина), Австрія, Швейцарія). Зазначена транснаціоналізація провідних країн Євросоюзу розвивається за основними напрямками адміністративних реформ:

- 1) концепції дебюрократизації та інформатизації, особливо у сфері розвитку відкритих даних;
- 2) концепції нового менеджеризму;
- 3) концепції децентралізації (деконцентрації, аутсорсингу);
- 4) концепції приватизації та запровадження економічних інструментів регулювання управлінської сферою;
- 5) концепції сервісного адміністрування;
- 6) концепції корпоративізму та неокорпоративізму.

У свою чергу, вказується на необхідність формування інструментів адміністративних реформ у контексті дослідження не окремих інститутів, а

інституційного дизайну держави, оскільки компаративісти порушують питання не про зіставлення повноважень та різноманітних конституційно закріплених параметрів інститутів, а про визначення того, яким чином ці відмінності впливають на характер функціонування демократичної політичної системи. Зокрема, предметом вивчення стають лінії взаємозалежності інститутів виконавчої та законодавчої влади, місце та роль партій та партійних систем, вплив типу виборчої системи на інституційний дизайн держави. [4]

Найбільш ваговою і статусною є класифікація ООН концептуальних основ адміністративних реформ, які позначені в загальноприйнятому переліку 17 глобальних цілей сталого розвитку:

- мета викорінення злиднів у всіх її формах;
- мета зростання економік та продуктивності у сільському господарстві;
- ціль загального охоплення послугами охорони здоров'я та забезпечення всіх безпечними, доступними ліками;
- мета загальної початкової освіти;
- мета ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок та дівчат;
- мета забезпечення загального доступу до безпечної питної води для всіх до 2030 року;
- мета подолання цифрової нерівності та забезпечення рівного доступу до інформації та знань, що стимулюють інновації та підприємництво.

З урахуванням вищевикладеного можна зробити висновок про відсутність єдиних основних теоретичних підходів до адміністративних реформ у системі державного устрою, що зумовлено національними відмінностями, загальною глобалізацією та інформатизацією країн європейського та інших регіонів світу, а також наявністю загальноприйнятих міжнародних цілей сталого розвитку ООН.

Розглядаючи особливості теоретичних підходів до адміністративних реформ у системі державного устрою країн західної Європи (Великобританії, Ірландії, Франції, Швейцарії, Бельгії, Люксембургу, Андорри, Монако), слід вказати на організаційно-праву базу таких реформ, яка ґрунтується на сприйнятті в цих країнах переважно загального (англосаксонського, статутного і прецедентного) права. Цей базовий фактор визначає більш вільний (диспозитивний) характер теоретичних розробок та прикладних досліджень адміністративних реформ. [5]

Поділяють широкий і більш вільний процес децентралізації в Англії та інших країнах загального права на три концепції:

- 1) адміністративна децентралізація (з передачею на субнаціональний рівень низки функцій та відповідальності щодо надання соціальних послуг);
- 2) фіскальна децентралізація (збільшення фінансування субнаціональних утворень);

3) політична децентралізація (надання політичної автономності, можливості виборного формування регіональної влади тощо).

Здійснення реформ в одній сфері без аналогічного розвитку інших призводитиме до неповноцінності реформ. Узагальнюючи наведену класифікацію, вчений виділяє кілька основних характерних рис держави, у якій склався регіоналізм:

- передача на регіональний рівень певного обсягу повноважень шляхом розподілу питань ведення держави та регіону у Конституції та конституційних актах;
- вибірковість органів влади на регіональному рівні;
- регіональний принцип формування однієї з палат національного органу законодавчої влади чи його єдиної палати;
- участь регіональних утворень у діяльності центральних органів державної влади;
- у парламентських республіках – участь регіонів у обранні глави держави.

Разом з цим основні напрямки останніх реформ державного управління у Франції пов'язані зі зміною ролі держави як з погляду сфери відповідальності, так і конкретних відповідей на ключові проблеми суспільства у сфері діяльності державних органів: як забезпечити компетентність держслужбовців, як боротися з корупцією тощо. [6]

Так, у Франції необхідний рівень компетентності забезпечується за допомогою проведення конкурсу для заміщення вакансій на державній службі. Причому під час вступу співробітника працювати оцінюються як його знання, а й навички. Принцип рівного доступу до державної служби, закріплений у Конституції Французької Республіки, дотримується за допомогою процедур чесного та неупередженого конкурсного відбору, що передбачає оцінку знань, навичок та поведінки потенційних співробітників, причому виключається можливість зовнішнього впливу на результати відбору.

У Великій Британії конституційні рамки та стандарти роботи держслужбовців встановлені у Кодексі державної цивільної служби. Оскільки Великобританія входить до тих країн, де відсутня Конституція, служба є конституційним інструментом, що регулює діяльність держслужбовців. У той час як Кодекс державної цивільної служби встановлює конституційні рамки для держслужби та держслужбовців, Кодекс управління на державній цивільній службі встановлює регламент та надає інструкції для міністерств та агентств щодо умов надання послуг держслужбовцями та делегаціями, створеним Міністром державної цивільної служби на підставі Акту про управлінські функції на державній цивільній службі (1992 р.) та Комерційних операційних стандартів для уряду (2016 р.) старші посади державної служби регулюються лише на рівні кабінету міністрів, щоб забезпечити однаковий підхід всіх рівнях державної служби. [6]

Як приклад реалізації концепції нового менеджеризму в Італії можна навести координатора італійської системи держуправління в міграційній сфері, яким виступає Міністерство внутрішніх справ (I ministero degli interni italia) в особі одного зі своїх підрозділів – Департаменту громадянських свобод та імміграції (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione).

Завдання та функції Департаменту громадянських свобод та імміграції МВС Італії включають:

- організацію виконання нормативних правових актів Євросоюзу та Італії у міграційній сфері (Законодавчий декрет № 286 від 1998 р.50 та ін.);
- функції та завдання щодо захисту цивільних прав, громадянства та національних меншин;
- функції та завдання об'ємної системи інформаційного супроводу роботи Департаменту;
- взаємодія під час здійснення своїх функцій з Міністерством праці (з питань видачі робочих дозволів), Міністерством соціального розвитку (з питань соцзахисту мігрантів), Центральною комісією зі визнання статусу біженця та іншими компетентними органами влади та громадськими організаціями.

Наприклад, у червні 2016 р. було підписано Рамкову угоду між МВС Італії (в особі Департаменту) та Союзом італійської промисловості про співпрацю з метою активної взаємодії з цим Союзом щодо захисту прав мігрантів та забезпечення їх трудової зайнятості (Accordo quadro sulle modalità di collaborazione favorire percorsi di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, ospiti del sistema di accoglienza nazionale), яке, зокрема, визначає:

- основи співробітництва МВС та Союзу з метою кращої інтеграції мігрантів у соціальному середовищі та трудовій діяльності;
- встановлення за загальними правилами розвитку та підтримки навчальних курсів працівників-мігрантів, особливо в дефіцитних галузях праці;
- визначення МВС пріоритетних територій зростання міграційного потоку для активізації дій Союзу;
- поширення ініціатив Союзу по інших підприємствах та по всій країні.

При вивченні особливостей теоретичних підходів до адміністративних реформ у системі державного устрою країн центральної Європи (Австрії, Угорщини, Німеччини, Польщі, Словаччини, Чехії) слід зазначити організаційно-праву базу таких реформ, яка заснована на сприйнятті в цих країнах переважно континентального. (Німецького) права. Цей базовий фактор визначає імперативний характер теоретичних розробок та прикладних дослі-

джен адміністративних реформ, початок яких, як правило, виходить із встановлених нормативів. [7]

Наприклад, на відміну від Великобританії, де переважає конкурсний відбір, на державну службу в Німеччині приймають два типи держслужбовців:

- 1) державні службовці, які наймаються на роботу у певній кар'єрній структурі;
- 2) державні представники, які наймаються на конкретну посаду.

Принципові основи державної служби Німеччини закріплені в Основному законі та Федеральному законі про чиновників 1985, які задають критерії здібностей, кваліфікації, професійних досягнень і заслуг кандидатів при заміщенні посад державної служби. [4]

Законодавчі повноваження щодо державної служби закріплені за повноваженнями федеральної влади. Так, Федерація несе відповідальність за регулювання правового статусу держслужбовців, суддів та військових кадрів на федеральній державній службі, а також безпосередньо у федеральних органах, згідно з Актом про федеральних державних службовців («Bundes beamten gesetz»). Крім того, встановлюються регулятивні рамки, що визначають правовий статус усіх держслужбовців та суддів. Це закріплено в Акті, що визначає сферу прав та обов'язків («Beamten rechtsrah mengesetz»). Ці рамкові регламенти містять основні напрями роботи законодавчих органів у землях Німеччини (Lander) та мають бути визначені та впроваджені у відповідних законодавчих органах земель.

Щоб створити суворі рамки роботи уряду, у кадровій та організаційній сфері існують особливі регламенти. У кадровій сфері діє Федеральний кар'єрний регламент (Bundes laufbahn verordnung – BLV), який встановлює основні правила найму, кваліфікаційні вимоги, оцінку результативності та регламентує просування по службі для чотирьох основних розрядів держслужбовців. В організаційній сфері діють Зведені правила процедур для федеральних міністерств (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesrainisterien GGO), які закладають принципи організаційної структури, управління та співробітництва між міністерствами та конституційними органами для налагодження взаємодії з іншими міністерствами та конституцією. [3]

Додаткові інструменти, що регулюють роботу та порядок діяльності міністерств, включають внутрішні регламенти міністерств (Hausanordnungen), договори з державними службовцями (Zielverein barungen).

Розглядаючи особливості теоретичних підходів до адміністративних реформ в інформаційній сфері державного устрою країн центральної та західної Європи, слід зазначити, що редакція 2009 р. Директиви ЄС щодо повторного використання відомостей держсектора 2003 р. показала можливість реалізації відкритих відомостей у реформі державного сектору (Public Sctor Information – PSI) за секторами:

1) щодо доступу до екологічних відомостей (ДирективаINSPIRE55), спрямованим на широке поширення екологічної інформації та узгодження ключових наборів відкритих відомостей;

2) застосування відкритих відомостей державного сектора в Інформаційній доповіді Комісії ЄС з морських знань (2020 р.) про формування даних з морських спостережень найпростішим і найдешевшим способом;

3) використання PSI у Плані заходів 2008 р. розгортання інтелектуальних транспортних систем (ІТС), що передбачають, зокрема, надання приватному сервіс-провайдеру доступу до каталогів туристичних даних та інформації про повітряний рух, одержуваної в реальному часі;

4) застосування відкритих відомостей державного сектора у політиці Комісії надання відкритого доступу до наукових відомостей, що включає відкритий експериментальний доступ до публікацій з результатом здійснення будь-якого проекту, який фінансується Євросоюзом, а також з описом електронної об'єднаної інфраструктури сховищ відкритого доступу;

5) функціонування репозиторію публікацій Об'єднаного дослідницького центру Комісії Європейського співтовариства теж є релевантним з базами даних Комісії надання відкритого доступу до наукових відомостей;

б) використання PSI у принципах діяльності механізмів оцифрування культурної спадщини та здійснення проекту Europeana Європейської цифрової бібліотеки, архівів та музеїв з метою забезпечення максимально широкого використання оцифрованого матеріалу культури та пов'язаних з ним метаданих.

Висновки. Таким чином, можна підсумувати, що в країнах центральної та західної Європи основні теоретичні підходи до адміністративних реформ у системі державного устрою обумовлені:

1) більш вільним (диспозитивним) організаційно-правовим характером теоретичних розробок та прикладних досліджень (у центральній Європі, у країнах звичайного права);

2) імперативним характером організаційно-правової бази теоретичних розробок та прикладних досліджень адміністративних реформ (у західній Європі, у країнах континентального права);

3) трьома концепціями процесу децентралізації (адміністративної, фіскальної, політичної);

4) загальною концепцією розвитку системи інформаційного супроводу держдіяльності в усіх країнах;

5) фундаментальною політичною, економічною та організаційно-правовою базою Євросоюзу.

Список використаних джерел:

1. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / Ульріх Бек ; пер. з нім. О. Юдіна. – К. : НікаЦентр, 2011. – 408 с.
2. Глобальні модерності / За ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона; [пер. з англ. Т. Цимбала]. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 400 с.
3. Батанов О. В. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні / О. В. Батанов // Юридичний вісник. – 2014. – № 4. – С. 64-69.
4. Кравченко С. О. Світові тенденції розвитку міст і зарубіжних досвід вирішення проблем міського соціально-економічного розвитку / С. О. Кравченко // Держава та регіони. – 2011. – С. 135-141
5. Дунаєва Л. М. Влада і самоврядування: еволюція діалогу : [Монографія] / Лариса Миколаївна Дунаєва / Одеський нац. університет ім. І. І. Мечникова. – О. : Поліграф, 2009. – 356 с.
6. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / М. В. Харитончук. – К., 2010. – 17 с.
7. Дурман М. О. Аналіз досвіду реформування адміністративної системи управління зарубіжних країн при переході до нового публічного менеджменту / М. О. Дурман // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. пр. ХНТУ / [голова ред. кол. В. Г. Бутенко]. – Херсон, 2010. – Вип. 2 (3). – С. 53-59.

References:

1. Bek U. Vlada i kontrvlada u dobu hlobalizatsii. Nova svitova politychna ekonomiiia / Ulrikh Bek ; per. z nim. O. Yudina. – K. : NikaTsentr, 2011. – 408 s.
2. Hlobalni modernosti / Za red. M. Fezerstouna, S. Lesha, R. Robertsona; [per. z anhl. T. Tymbala]. – K. : Nika-Tsentr, 2008. – 400 s.
3. Batanov O. V. Polityko-pravovi zasady detsentralizatsii publichnoi vlady v zarubizhnykh krainakh u konteksti munitsypalnoi reformy v Ukraini / O. V. Batanov // Yurydychnyi visnyk. – 2014. – № 4. – S. 64 69.
4. Kravchenko S. O. Svitovi tendentsii rozvytku mist i zarubizhnykh dosvid vyrishennia problem miskoho sotsialno-ekonomichnoho rozvytku / S. O. Kravchenko // Derzhava ta rehionu. – 2011. – S. 135-141
5. Dunaieva L. M. Vlada i samovriaduvannia: evoliutsiia dialohu : [Monohrafiia] / Larysa Mykolaivna Dunaieva / Odeskyi nats. universytet im. I. I. Mechnykova. – O. : Polihraf, 2009. – 356 s.
6. Kharytonchuk M. V. Zarubizhni kontseptsii i praktyka detsentralizatsii derzhavnoho upravlinnia : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : spets. 23.00.04

«Politychni problemy mizhnarodnykh system ta hlobalnoho rozvytku» / M. V. Kharytonchuk. – K., 2010. – 17 s.

7. Durman M. O. Analiz dosvidu reformuvannia administratyvnoi systemy upravlinnia zarubizhnykh krain pry perekhodi do novoho publicznego menedzhmentu / M. O. Durman // Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky ta psykholohii : zb. nauk. pr. KhNTU / [holova red. kol. V. H. Butenko]. – Kherson, 2010. – Vyp. 2 (3). – S. 53-59.