

Саме вони є категоричними імперативами, що орієнтують останнього на відповідний ідеал у соціальному спілкуванні та розвитку.

Специфіку відособленості адміністративно-правових норм від норм моралі в соціонормативній системі України характеризує також і сфера дії вказаних соціальних регуляторів. Як правило сфера дії моральних норм дещо ширша за сферу дії норм адміністративного права, тому їх межі в цілому не співпадають. Відомо, що норми адміністративного права регулюють лише найбільш важливі сфери суспільного життя. Регулюючому ж впливу норм моралі піддаються в принципі всі види та форми взаємовідносин між людьми, включаючи й особисті стосунки.

Підсумовуючи наведене, варто ще раз наголосити на тому, що норми моралі та норми адміністративного права є дійсно дещо різними за аксіологічною та методологічною морфологією соціальними регуляторами. У той же час, у певних сферах суспільних відносин адміністративно-правове регулювання значною мірою є ні чим іншим, як юридично оформленим вираженням моральних норм. Уявляється, що подібні тенденції слід розвивати й надалі, не зважаючи на складність і суперечність взаємодії зазначених феноменів.

УДК 342.9

Р.В. Маєліханова

АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті проведено аналіз зарубіжного досвіду адміністративного реформування державного управління. Розглянуто передумови та наслідки реформування та їх відмінності в різних країнах. Визначено позитивні та негативні наслідки запровадження реформи діяльність органів державного управління зарубіжних країн.

Ключові слова: *адміністративне реформування, державне управління, державні органи, адміністративно-правове забезпечення.*

В статье проведен анализ зарубежного опыта административного реформирования государственного управления. Рассмотрены предпосылки и результаты реформирования, и их отличия в разных странах. Определены положительные и отрицательные последствия введения реформ в деятельность органов государственного управления зарубежных стран.

Ключевые слова: *административное реформирование, государственное управление, государственные органы, административно-правовое обеспечение.*

The paper presents the analysis of foreign experience in the administrative reform of public administration. It considers the background and results of reform, and their differences in different countries. Positive and negative implications of the government reform activities abroad are determined.

Keywords: *administrative reform, public administration, government, administrative and legal support.*

Постановка проблеми. Сучасне становище державного управління в Україні потребує значного перегляду всіх його складових, включаючи методи і способи управління, але насамперед, слід переглянути саму ідеологію (політику) державного управління. Особливої актуальності набуває поліпшення процесів управління через удосконалення методологій, структур, інформаційного та технологічного наповнення державного управління. Кінець XX – початок XXI століття ознаменувався цілою серією реформ у галузі державного управління, що торкнулися як структури державних органів у різних країнах, так і їх функціональних механізмів.

В умовах динамічного розвитку суспільних відносин у сфері державного управління, об'єктивно виникає потреба розробки новітніх напрямків адміністративного реформування державно-правової дійсності як в Україні так і в зарубіжних країнах, зокрема на основі адміністративно-правових норм, оскільки успіх реформи в цілому залежить від вдало визначених шляхів діяльності державних органів при здійсненні делегованих державних функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До аналізу проблем адміністративного реформування державного управління в зарубіжних країнах звертались видатні вітчизняні та зарубіжні вчені. Найбільш вагомий вклад в розробку положень адміністративного реформування державного управління внесли В.Б. Авер'янов, О.М., Пронкін С.В., Петруніна О.Е., Давидов В.М., Тихомиров Ю.А., Полтерович В.М. та інші. Проте новітній етап розвитку адміністративного реформування державного управління як в Україні, так і в зарубіжних країнах вимагає переосмислення наукових положень щодо сучасних напрямів його здійснення.

Мета статті полягає в тому щоб на основі аналізу зарубіжного досвіду та новітніх ініціатив, щодо реформування органів державної влади, узагальнити сучасні напрями здійснення адміністративної реформи в Україні.

Множинність правових систем у сучасному світі визначає особливий характер і зміст процесів адміністративного реформування дер-

жавного управління в різних країнах. Так, характерною рисою держав континентальної Європи, з точки зору реформування державного управління, є підлеглий характер діяльності всіх органів державної влади нормам права, які, як правило, кодифіковані. При цьому, саме право сприймається в даних країнах як засіб регулювання відносин між громадянами, отже, управління будь-якими соціально-політичними процесами, в тому числі реформаторськими, здійснюється в рамках формальної регламентації порядку діяльності органів управління [1,с.21]. Безспірне верховенство закону в системі джерел права романо-германської правової сім'ї зумовило, що основним механізмом реформування систем державного управління є нормативно-правове регулювання, яке покликане втілити ідею загальної справедливості. Роль звичаю, судової практики та наукової доктрини в системі джерел права настільки невелика, що вони є лише непрямими джерелами права[1,с.106]. Незважаючи на це, слід відзначити високий ступінь участі громадськості (в тому числі наукової) і засобів масової інформації в процесах адміністративного реформування державного управління в країнах романо-германської правової сім'ї, що обумовлено тривалою історією демократичного розвитку більшості країн, що входять в неї. Участь у реформуванні державного управління досягається, насамперед, за рахунок реалізації передбачених законодавством даних країн прав громадян на участь у законотворчому процесі через вибори глав держав і парламентів, доступ до інформації про діяльність державних органів, свободу слова, зборів і обговорень, тощо.

У країнах романо-германської правової сім'ї повноваження в галузі адміністративного реформування державного управління сконцентровані в системі органів виконавчої влади, як правило, на рівні урядів і глав держав. Так, наприклад, у Франції за президентом конституційно закріплено право "по пропозиції Правительства во время сессии Парламента или по совместному предложению обеих палат Парламента передать на референдум любой законопроект о реформах, касающихся экономической или социальной политики и публичных служб, им содействующих, или направленный на одобрение ратификации какого-либо договора, который, не вступая в противоречие с Конституцией, отразился бы на функционировании институтов" (ст. 11 Конституції Французької Республіки). При цьому уряд визначає і проводить політику нації [2].

Разом з тим є приклади наявності в системі міністерств і відомств романо-германської правової сім'ї спеціалізованих органів державної

влади, предметом діяльності яких виступає реформування різних сфер суспільного устрою. Так, наприклад, в Іспанії є Міністерство розвитку, основним завданням якого є цілеспрямований розвиток і перетворення різних сфер суспільно-господарського устрою. Міністр розвитку призначається і звільняється з посади королем Іспанії за пропозицією голови уряду (ст. 100 Конституції Іспанії). Міністр розвитку Іспанії має наступні повноваження: розробляти і передавати в уряд проекти законів і декретів з питань розвитку; здійснювати нормативно-правове регулювання в сфері розвитку; розглядати в адміністративному порядку спори, пов'язані з оскарженням резолюцій, органів, і посадових осіб міністерства (за винятком випадків, коли такий спір підлягає розгляду главою держави або радою міністрів); розробляти проект бюджету міністерства; призначати і звільняти в установленому порядку посадових осіб міністерства, заохочувати їх і застосовувати до них заходи дисциплінарного стягнення.

За діяльністю міністерства розвитку і уряду в цілому здійснюється парламентський контроль шляхом направлення запитів і постановки питання про довіру.

Міністерство розвитку є також в Грецькій Республіці, проте його діяльність зачіпає управління перетвореннями лише в сферах науково-технічних досліджень і розробки нових технологій, у тому числі у зв'язку з вимогами Європейського союзу.

Реформування систем державного управління здійснюється в країнах романо-германської правової сім'ї також на рівні підрозділів органів виконавчої влади. Так в Італійській Республіці в структурі президії ради, міністрів в якості спеціального "інструменту підтримки прем'єр-міністра у виконанні покладених на нього функцій по виробленню єдиного урядового курсу, напрямку і координації діяльності міністерств" функціонує спеціальний департамент з реформи державних інститутів, який вивчає можливість і необхідність реформування державних інститутів та виборчого законодавства, готує конкретні законопроекти в даній області [3, с.334].

На відміну від романо-германської правової сім'ї, де судді підпорядковані вимогам закону і володіють лише можливостями його інтерпретації, в країнах англосаксонської правової сім'ї судді своїми рішеннями самі створюють право. Іншими словами, норми англійського права - це положення, які беруться з основної частини рішень, винесених вищими судовими інстанціями Англії [1, с.224]. Як і в системі нормативно-правових актів, в системі прецедентів є своя ієрархія, згідно якої рішення, прийняті вищестоящими судами, обов'язкові

для нижчестоящих. У англосаксонської правової сім'ї відсутній розподіл на публічне та приватне право, а також розподіл по галузях права. Замість цього існує історично сформований поділ на загальне право і право справедливості.

Виходячи з домінуючої ролі судового прецеденту, для країн англосаксонської правової сім'ї характерна вирішальна роль судових органів у реформуванні систем державного управління. Нормотворча діяльність в процесі реформування систем державного управління носить другорядний, доповнюючий характер по відношенню до права, створеного судовою практикою.

Разом з тим адміністративно-правове забезпечення процесів реформування має місце і в країнах англосаксонської системи права. Так, з 1965 р. в Англії та Шотландії працює Правова комісія, яка була утворена на підставі закону про Правові комісії від 15 червня 1965 р. [4, с.96-97]. Незважаючи на те, що ця комісія не входить в структуру органів державної влади, вона являє собою спеціалізований орган державного управління реформуванням у сфері законодавства, що діє на підставі спеціальної угоди з міністерством юстиції. У науковій літературі з державного управління в зарубіжних країнах подібні органи відносять до відомств (дорадчим неміністерським органам).

Комісія складається з п'яти членів: її головою є член Верховного суду, який призначається на строк до трьох років; інші її члени призначаються з числа найбільш досвідчених суддів, адвокатів і викладачів права. Вони призначаються лордом-канцлером і державним секретарем з питань юстиції на строк до п'яти років, хоча термін їх повноважень може бути продовжений. В роботі Комісії беруть участь виконавчий керівник комісії, члени юридичної служби уряду, чотири або п'ять радників членів парламенту (які здійснюють розробку законопроектів щодо реформування у сфері права) і близько 15 молодших наукових співробітників (як правило, найбільш талановитих випускників, юридичних факультетів). В основні завдання Комісії та кожного з її членів входить: приймати і розглядати будь-які пропозиції щодо реформування законодавства; підготувати і представляти міністру юстиції пропозиції щодо змін у законодавстві для цілей його реформування, включаючи пропозиції по порядку його проведення; брати участь у реалізації пропозицій, схвалених міністром, у тому числі у формі підготовки необхідних законопроектів; надавати консультативні послуги та інформацію для урядових департаментів та інших органів влади з пропозиціями щодо реформування будь-якої галузі права.

Особливий інтерес з точки зору реформування систем державного управління за кордоном представляє система органів виконавчої

влади в США. Згідно Конституції США 1787 р., всі повноваження виконавчої влади надаються президентові, тому вся структура органів виконавчої влади формувалася як підрозділи президентської влади [5].

У державному управлінні США бере участь значна кількість утворень: департаменти, агентства (квазіофіціальні, виконавчі, регулюючі), управління, ради, урядові корпорації, комітети, комісії, бюро і т.п. При цьому реформування систем державного управління будується на засадах деконцентрації повноважень, створення конкуренції між різними альтернативними рішеннями, які готуються в різних органах виконавчої влади. Так, наприклад, розробкою стратегії реформування в енергетичній сфері крім департаменту енергетики займаються державний департамент, департамент торгівлі, департамент сільського господарства, департамент внутрішніх справ.

Ще однією особливістю реформування систем державного управління в США, як і у Великобританії, є делегування частини функцій в цій області напівнезалежним утворенням, таким як комісії, які наділяються "виконавчими, квазізаконодавчо і квазісудовими функціями" [3, с.164]. Так, наприклад, в 2005 р. була утворена Незалежна комісія з реформування виборної системи США, яку очолив колишній президент Д. Картер.

Незалежність комісії полягає в тому, що вони менш жорстко підпорядковані президенту країни: він не має права на звільнення керівників комісії, які призначаються на термін, що перевищує термін повноважень Президента, і можуть належати до різних політичних партій.

Комісії США в галузі реформування поєднують у собі риси незалежності з широким набором функцій, які включають нормативне регулювання, контрольні функції та розгляд спорів.

Під впливом виникаючих в світі процесів глобалізації та тенденції до уніфікації економічних і політичних систем різних держав, джерелом реформування систем державного управління в сучасному світі все частіше стають міжнародно-правові акти. За справедливим висловом В.М. Давидова, "раскрывая историческую функцию реформ конца XX века можно говорить о том, что она по своей сути выражается в расчистке пространства <...> для действия глобальных процессов и глобальных экономических сил" [6, с.6].

В даний час адміністративно-правове забезпечення реформування все більше спирається на міжнародно-правові документи, які створюють правову основу для такого управління. Існує думка, що в даний час зростаючий обсяг соціально-економічних та інших зв'язків держав створює об'єктивну основу для подовження радіусу дій виконавчих органів національних держав. Формується механізм міжнародно-

дного управління, як в рамках загальних, так і спеціальних структур і програм взаємодії [7, с.588]. Цей процес має як позитивні, так і негативні моменти: з одного боку, держава не повинна сліпо слідувати привнесеним ззовні моделям, проте з іншого – вона повинна зберегти себе в якості учасника світової спільноти, не ізолюючись від інших країн в своєму розвитку. Це утворює одну з задач теорії адміністративно-правового забезпечення інтересів при реформуванні.

Найбільш яскравим прикладом реформування систем державного управління під впливом міжнародно-правових актів є досвід інтеграційних процесів в Європі, який призвів до створення загальноєвропейського права, що має пріоритет над актами внутрішнього законодавства.

Реформування систем державного управління в Євросоюзі здійснюється за допомогою прийняття Радою Європейського союзу, спеціальних адміністративних актів - регламентів (інструкцій), директив і постанов. Інструкція (регламент) являє собою нормативно-правовий акт прямої дії, який має силу закону в усіх державах-членах. Директиви встановлюють обов'язкові вимоги до досягнення певних результатів або показників, але залишають за державами свободу вибору форм і засобів для їх досягнення. Нарешті, постанови накладають зобов'язання тільки на ті сторони, яким вони адресовані.

Змістовне наповнення адміністративних актів Ради Євросоюзу формується виходячи з рішень інших органів управління, в тому числі Європейської Ради, який приймає найбільш "важливі політичні рішення, пов'язані з переходом до нового етапу розвитку", визначенням "загальних орієнтирів розвитку" Євросоюзу. Участь представників країн-учасниць Євросоюзу в органах управління ЄС (Європарламенті, Раді, Комісії, Суд, Рахункову палату) забезпечує облік національних інтересів держав без шкоди для їх розвитку та проведення різних реформ.

Слід зазначити, що, згідно з Лісабонським договором 2007 р., яким були внесені зміни в систему управління ЄС після невдалої спроби прийняти загальноєвропейську Конституцію, були чітко розмежовані сфери компетенції ЄС та національних урядів. Це означає, що управління процесами реформування на міжнародному рівні обмежується тим колом питань, який був визначений самими державами-членами.

Аналіз процесів адміністративного реформування державного управління в різних країнах світу показав різноманіття адміністративно-правових форм і механізмів адміністративно-правового забезпечення, частина яких представляє безперечний інтерес для органів державної влади України. Однак запозичення міжнародних прототипів повинно мати свої розумні межі, що враховують культурно-

історичні підстави і державні управлінські традиції нашої держави. Як справедливо відзначає російський вчений-економіст В.М. Полтерович: "...те немногие страны, которым за последние 50 лет удалось из развивающихся стать развитыми, не ограничивались заимствованиями, а существенно опирались на институциональные инновации, адекватные собственной культуре и историческому опыту" [8, с.136].

Таким чином, в адміністративному реформуванні державного управління зарубіжних країн можна виділити наступні рівні: міжнародно-правовий рівень, що включає в себе міжнародно-правові акти, спрямовані на реформування національного законодавства, а також діяльність міжнародних організацій за організаційно-фінансового сприяння органам державної влади в галузі реформування; державний (національний) рівень, що включає в себе в залежності від форми державного устрою, акти федеральної і регіональної влади, а також управлінську діяльність функціональних і /або спеціалізованих органів державного управління, що володіють різним ступенем незалежності і обсягом повноважень у системі та структурі органів державної влади; рівень саморегулювання, представлений громадськістю та недержавними утвореннями, що роблять вплив на реформування систем державного управління в межах, що допускаються законодавством країни.

За результатами проведеного дослідження особливостей адміністративного реформування державного управління в зарубіжних країнах можна зробити наступні висновки:

- в країнах англосаксонської правової сім'ї адміністративно-правове забезпечення реформування управлінської діяльності здійснюваної, як правило, на договірній основі. Основним механізмом адміністративно-правового забезпечення реформування управлінської діяльності органів виконавчої влади в цих країнах, як правило, є не державний примус, що стоїть на сторожі інтересів суспільства в цілому, а створення і залучення для цих цілей недержавних експертно-управлінських структур, які здійснюють розробку змістовного напрямку реформування, при цьому, державні органи обмежуються лише прийняттям рішення та його реалізацією;

- основним механізмом адміністративно-правового забезпечення реформування управлінської діяльності органів виконавчої влади в країнах континентальної Європи є нормативно-правове регулювання, яке покликане втілити ідею загальної справедливості. При цьому, національне нормативно-правове регулювання все більше поступається місцем міжнародно-правовому регулюванню у сфері реформування. У

цих країнах в процесі реформування спостерігається високий рівень непрямой участі громадськості та саморегулювних утворень;

- особливості адміністративного реформування державного управління в країнах романо-германської правової сім'ї та сім'ї загального права багато в чому обумовлені розвиненістю громадянського суспільства. Це підтверджується розвиненістю демократичних інститутів, де є повага до закону та моралі, принципів гуманності та справедливості і немає місця режиму особистої влади, класової ненависті, тоталітаризму та насильству над людиною.

- використання в окремих випадках зарубіжних прототипів в українській практиці адміністративного реформування управлінської діяльності державних органів повинне застосовуватися з урахуванням культурно-історичних підстав, особливих державних управлінських традицій, а також специфічних обмежень, пов'язаних з недостатнім рівнем розвитку громадянського суспільства.

Використана література:

1. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В. А. Туманова - М.: Международные отношения, 1996. - 400с.
2. Конституция Французской Республики от 3 июня 1958 года. [Электронный ресурс], режим доступа: <http://worldconstitutions.ru>.
3. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. 4-е изд. - М.: КДУ, 2011. - 495с.
4. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За заг. Ред.. Авер'янова В.Б. - К.: Юстініан, 2007. - 288с.
5. Конституция США от 1787 года. [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hist.msu.ru>.
6. Давыдов В.М. Эффект адаптационного реформирования: от Латинской Америки к России. - М.: ИЛА РАН, 2003. - 56с.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд. - М. Изд-во Тихомирова М.Ю., 2007. - 696с.
8. Полтерович В.М. Элементы теории реформ. - М.: Экономика, 2007. - 446с.