

повноважень різних інстанцій, формування нових процесуальних правил, визначення позовних прав держав, що не належать до ЄС, створення нових спеціалізованих судів та ін. Значне розширення кола повноважень Суду ЄС, визнання його юрисдикції третіми країнами, вплив на підписання міжнародних угод ЄС, посилення його незалежності привело до того, що Суд ЄС став значно впливовішим учасником європейського врядування.

Список використаних джерел

1. **Установчі** договори Європейського союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства ; за заг. ред. О. Зеркаль. – К. : Ніка-Прінт, 2010. – 416 с.
2. **Casting** the Net of Fundamental Rights Protection: C-617/10 Akerberg Fransson. – 2013, 26 February. – Режим доступу : www.europeanlawblog.eu.
3. **Court** of Justice rejects Switzerland's appeal concerning Zurich Airport. – 2013, 8 March. – Режим доступу : www.europeanlawblog.eu/?p=1614.
4. **Treaty** of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01) // Official Journal of the European Union. – 2007, 17 December. – Vol. 50.

Надійшла до редколегії 11.07.13

УДК 352(438)

Іван КОСТЮК

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Досліджуються основні напрями реалізації адміністративної реформи в Польщі, Чехії та Словаччині, зокрема аналізуються правові механізми забезпечення адміністративної реформи та практичні кроки з їх реалізації.

Ключові слова: реформування державного управління, місцеве самоврядування, ефективність управління, адміністративна реформа, правове забезпечення.

Іван Костюк. Зарубежный опыт реализации административных реформ: сравнительный анализ правового обеспечения

Исследуются основные направления реализации административной

© Костюк І. К., 2013

реформы в Польше, Чехии и Словакии, в частности анализируются правовые механизмы обеспечения административной реформы и практические шаги их реализации.

Ключевые слова: реформирование государственного управления, местное самоуправление, эффективность управления, административная реформа, правовое обеспечение.

Ivan Kostuk. Foreign experience of administrative reforms implementation: a comparative analysis of legal support

The main areas of administrative reform in Poland, the Czech Republic and Slovakia are investigated, including analysis of legal mechanisms of administrative reform and practical steps to implement them.

Key words: public administration reform, local government, performance management, administrative reform, legal framework.

Сьогодні керівництво української держави проводить широкомасштабну адміністративну реформу, продовжуючи активно вивчати кращий досвід не лише країн-сусідів, але й далеких зарубіжних країн. Світовий досвід спонукає до пошуку такої моделі територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала права і свободи громадян, задоволення їх потреб у наданні якісних та ефективних управлінських послуг. Місцеве самоврядування є важливим чинником демократизації суспільного життя, необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Тому особливої актуальності у сфері державного управління набуває поліпшення процесів управління через удосконалення методологій, структур, інформаційного та технологічного наповнення реформування державного управління [2].

Значний внесок у вивчення адміністративно-правових засад реформування державного управління та узагальнення світового досвіду було внесено фахівцями, що працюють у галузі адміністративного права та державного управління. Цим питанням присвячено ряд праць вітчизняних та зарубіжних науковців: Л. Грицака, О. Лазор, М. Марчука, І. Шелепницької, Ж. Багнар, Ж. Ляшом, З. Новіцькі, Т. Вюртенбергера, Р. Граверта, Ж. Зіллера, Л. Зумвальда, Б. Майгера, Д. Хашке та ін. Вагомий внесок у дослідження цієї тематики зробили такі вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бутко, І. Грицяк, О. Ігнатенко, В. Князев, В. Куйбіда, О. Лебединська, В. Мамонова, Н. Нижник, М. Пухтинський, С. Телешун, А. Чемерис, Ю. Шаров, Ю. Шемчушенко, О. Яцунська та ін. Деякі аспекти муніципального управління розглядалися В. Баранчиковим, І. Вайль, Н. Козловою, Б. Криловим, А. Мішиним, В. Смірновим.

Незважаючи на вагомий внесок цих науковців, дана проблематика потребує узагальнень та доповнень для чіткого розуміння всіх процесів, що включає адміністративна реформа.

Метою статті є узагальнення світового досвіду вдосконалення організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, обґрунтування напрямів розвитку системи публічного адміністрування, визначення його позитивних та негативних сторін.

На сучасному етапі в Україні триває муніципальна реформа, що є органічною частиною адміністративної реформи та передбачає усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення ефективної управлінської діяльності.

Метою адміністративної реформи є запровадження стандартів Європейського Союзу щодо надання адміністративних та громадських послуг населенню через удосконалення структури та функцій місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Адже, вступивши до Ради Європи та підписавши Європейську хартію про місцеве самоврядування, українська держава взяла на себе зобов'язання щодо розвитку місцевої демократії за європейським взірцем [1].

Більшість урядів, які мали намір реалізувати ідеологію «нового державного управління», декларували схожі цілі реформ, серед яких: зниження державних витрат, підтримання сприятливого клімату для інвестицій і конкурентоспроможності вітчизняних компаній; підвищення керованості суспільства з боку правлячої еліти; подолання опору реалізації законної політики і скорочення ряду програм (насамперед соціальних) з боку зацікавлених кіл; підвищення якості надання послуг та зміцнення довіри до влади з боку населення і приватного сектору. Згідно з цими принципами й уявленнями реформи, базовані на ідеології «нового державного управління», здійснювалися в таких напрямках:

1. Орієнтація на ринкові відносини, що полягає в перебудові діяльності державного апарату за зразком приватного бізнесу для підвищення ефективності. Для цього в ряді країн було проведено часткову приватизацію державних підприємств, а в державних органах запроваджувалася система стимулювання залежно від результатів праці державних службовців.

2. Підвищення продуктивності державної служби так, щоб воно не супроводжувалося пропорційним збільшенням видатків на їх утримання. Отже, необхідна перебудова внутрішніх процедур у бік їх спрощення.

3. Орієнтація на клієнта, що припускає зміну пріоритетів у діяльності державних органів. Якщо раніше чиновники «спускали

зверху» готові варіанти вирішення проблем, то тепер клієнтам, до яких належать громадяни і бізнес, у ряді випадків має надаватися право вибору між різними системами надання послуг, у тому числі й за допомогою приватних компаній.

4. Децентралізація на основі принципу субсидіарності, у результаті якої визначення стратегічної політичної лінії залишається за центральними органами державної влади, а її деталізація і виконання покладалося на автономні урядові агентства або делегувалися органам місцевого самоврядування.

5. Поділ сфери ухвалення рішень і сфери надання послуг, що, на думку реформаторів, запобігатиме виникненню конфліктів інтересів і дозволить більш ефективно контролювати процес реалізації окресленої політичної лінії. Відповідальність державних службовців тепер повинна складатися з двох частин: відповідальності перед керівництвом і перед клієнтом [1].

У широкому сенсі ці реформи повинні були замінити традиційну систему управління, базовану на чітких інструкціях і жорсткій ієрархії, на нову, орієнтовану на ринкові відносини і принципи конкуренції. Розглянемо особливості реалізації адміністративної реформи на прикладі Польщі.

Польща наприкінці 1990-х рр. успішно й динамічно провела адміністративно-територіальну реформу. Експерти Ради Європи визнали, що Польща вважається взірцем такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі. Запроваджений у цій країні устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень і компетенцій між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом і воєводством [5]. Результатом проведеної трансформації стало створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати й контролювати органи публічної влади, чого, на жаль, немає в Україні. Процес делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Україні потребує вдосконалення. Власне, це те, що має бути присутнім в адміністративній реформі, оскільки рішення про делегування приймається у вигляді закону, а невиконання закону не може бути виправданим, навіть якщо його виконання суперечить інтересам територіальної громади, порушує права суб'єктів місцевого самоврядування, бо тим самим буде порушено принцип законності. Такий порядок делегування повноважень позбавляє будь-якого сенсу питання про добровільність чи недобровільність передачі і, відповідно, прийняття та здійснення цих повноважень. Мова йде

про те, що питання місцевого значення можуть і повинні вирішувати саме територіальні громади, або ж органи місцевого самоврядування, а не органи державної влади.

Одним із найважливіших напрямків процесу трансформації в Польщі була децентралізація і проведення реформи системи управління державою. Так виникла концепція здійснення адміністративно-територіальної реформи. Проведення цієї реформи відбувалось у два основних етапи: політичний, пов'язаний з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів.

Заслужують на увагу заходи, вжиті щодо впровадження реформи державної служби в Польщі. З метою наповнення діяльності державних органів змістом, що відповідає європейським стандартам, необхідно було налагодити процес належної підготовки кадрів для державного апарату, особливо для адміністративних органів. Для цього в країні був прийнятий закон «Про державну службу» (2008 р.). Він визначав порядок прийняття на державну службу, її організацію, функціонування й розвиток. Відповідно до цього закону, державна служба покликана забезпечувати високопрофесійне, чітке, неупереджене й політично нейтральне виконання державних функцій [4].

До особливостей польського закону про державну службу (2008 р.) можна віднести чіткий розподіл посад на 10 категорій, які загалом можна об'єднати у 4 групи посад, а саме:

- 1) допоміжні посади (референт, старший референт, інспектор та ін.);
- 2) посади спеціалістів (старший інспектор, спеціаліст, старший спеціаліст та ін.);
- 3) самостійні посади (керівник групи / сектору, головний спеціаліст та ін.);
- 4) координаційні посади (керівник відділу, начальник управління).

До законодавчої новації можна також віднести визначення поняття «вищі посади на державній службі» (розділ 4) і встановлення переліку посад, що їх вважають вищими посадами на державній службі. Це посади генерального директора органу влади; керівника департаменту або керівника рівнозначного структурного підрозділу в канцелярії прем'єр-міністра (департаменту), апараті міністра (міністерстві), апараті, який обслуговує керівника комітету, що входить до складу кабінету міністрів, апараті центрального органу виконавчої влади; керівника відділу чи рівнозначного структурного підрозділу в офісі воеводи

(обласній державній адміністрації) та заступників керівника; ветеринарного лікаря на рівні воєводства та його заступника; керівника організаційного підрозділу в Офісі реєстрації лікарських засобів, медичних приладів та біоцидної продукції та Офісі лісового насінництва. Такий розподіл виявився досить ефективним механізмом щодо підвищення якості надання адміністративних послуг, і ми можемо зустріти схожий розподіл у новому Законі України «Про державну службу» № 5483-VI від 20 листопада 2012 р., що набирає чинності з 1 січня 2014 р.

Аналізуючи зарубіжний досвід здійснення адміністративної реформи, доцільно розглянути досвід кількох країн, тому додатково для аналізу було обрано досвід Чехії та Словаччини [3], адже тільки на польському досвіді неможливо зробити ґрунтовний науковий аналіз та отримати дійсно нові наукові результати.

У Чеській Республіці чітко розуміли, що реформа публічного управління є складним і довготривалим процесом, ефективність якого залежить від кваліфікованого адміністрування в цій сфері. Для створення системи управління цим процесом передбачили такі заходи уряду:

- утворити в структурі міністерства внутрішніх справ нову спеціальну посаду – заступника міністра з питань реформи публічного управління;
- створити робочий комітет з питань реформи публічного управління, до якого включити заступників міністрів з питань проведення реформи публічного управління;
- робочий комітет має розпочати безпосередню роботу з підготовки основних документів реформи [7].

У Стратегії реформи публічного управління в Словацькій Республіці (СР) уже на першому етапі адміністративної реформи було заплановано схвалення парламентом таких законів:

- про вибори до самоврядування вищих територіальних одиниць;
- самоврядування вищих територіальних одиниць;
- внесення змін до закону про муніципальне управління;
- територіальний і адміністративний поділ СР;
- власність самоврядування вищих територіальних одиниць;
- власність муніципалітету (зміни);
- організацію місцевого державного управління;
- столицю СР Братиславу;
- місто Кошице;
- зміни до податкових законів [6].

Більшість законопроектів у цій країні мали готувати міністерства внутрішніх справ та фінансів.

Практика Чехії і Словаччини свідчить, що зміни до конституцій вносилися внаслідок необхідності:

- уточнення основних параметрів органів державного управління, передусім уряду;
- корекції конституційного статусу органів і компетенції місцевого самоврядування;
- зміни кількості та назв адміністративно-територіальних одиниць.

З погляду результативності адміністративної реформи, яка продовжується, на сьогодні можна говорити про реальні здобутки Чехії і Словаччини у вирішенні таких завдань:

– децентралізація публічної влади завдяки перенесенню частини компетенції з органів державної влади до органів місцевого самоврядування, нову модель якого було створено протягом 2000 р. у Чеській Республіці та протягом 2001 р. в Словацькій Республіці. Завдяки цьому, наприклад, у Чехії було ліквідовано окружні (районні) управління як місцеві органи державної виконавчої влади та створено дворівневу систему місцевого самоврядування - на рівні муніципалітету та на рівні краю. Основний наголос робився на створення сильних самоврядних територіальних одиниць – країв. На місці проміжної, окружної ланки самоврядування постали так звані муніципалітети з розширеними повноваженнями;

– деконцентрація державної влади, яка полягає в перенесенні частини компетенції центральних органів державної влади на місцеві структури, які представляють міністерства й відомства, а також на інших уповноважених суб'єктах;

- зміна адміністративно-територіального устрою;
- законодавча реформа державної служби [9].

Зміст адміністративної реформи враховує процес інтеграції країни до правового простору Європейського Союзу. У країнах, які досліджуються, такий підхід є необхідністю з огляду на моніторинг їх законодавства європейськими структурами. Урахування інтеграційних процесів під час упровадження реформи в країнах Центральної Європи здійснюється як у площині юридичної термінології законодавства, що готується, так і в площині змісту конкретних правових норм. Такий підхід хоч і призводить до ускладнення процесу підготовки нормативних актів у процесі проведення адміністративної реформи, але дозволяє уникнути цілого ряду дискусій з питань визначення змісту таких понять у цій сфері, як «гарантії самоврядування», «якість державних послуг», «етичні правила державних службовців» тощо [8].

Таким чином, дослідивши на прикладі Польщі, Чехії, Словаччини

досвід удосконалення організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, ми обґрунтували тезу про те, що Україна має орієнтуватись на кращий зарубіжний досвід щодо напрямів розвитку системи публічного адміністрування, адже ці країни сьогодні продовжують активно працювати над побудовою громадянського суспільства, децентралізацією управління, збільшенням ролі самоврядування, чітким визначенням сфери публічної діяльності. За кордоном підґрунтям адміністративної реформи є нове уявлення про державу. Вона перестала розглядатися як механізм примусу, їй відведена така роль у системі управління, що тепер включає також бізнес та громадські організації. Звідси логічно випливає і нове ставлення бізнесу до держави: приватний сектор тепер став розглядати державу як свого партнера.

У свою чергу, для України в процесі адміністративної реформи нагальним питанням залишається необхідність розмежування публічної служби і державної (які співвідносяться як ціле і часткове), посилення мотивації службовців, розроблення механізмів підвищення мобільності службовців. Існує гостра необхідність у розробці цілісного комплексу критеріїв, програм щодо забезпечення підтримки системи управління якістю надання адміністративних послуг, перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому.

Підсумовуючи, зазначимо, що наведені характеристики адміністративної реформи в центрально-європейських країнах можуть бути враховані в Україні за умови, що її проведення буде спиратися на раціональну модель публічної влади, яка має бути закріплена в Конституції України.

Список використаних джерел

1. **Дурман М. О.** Аналіз досвіду реформування адміністративної системи управління зарубіжних країн при переході до нового публічного менеджменту / М. О. Дурман // Акт. пробл. держ. упр., педагогіки та психології. – 2010. – № 2. – С. 53.
2. **Лахижа М.** Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща / М. Лахижа // Університет. наук. зап. Часопис Хмельницьк. ун-ту управління та права. – Вип. 2/2008. Право-Економіка-Управління. – С. 256 – 260.
3. **Нижник Н.** Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України / Н. Нижник, В. Лемак // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 2.
4. **Новіцькі З.** Місцеве самоврядування в Польщі / З. Новіцькі. – Варшава, 2000. – 39 с.
5. **Реформа** публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та

законів / Центр політико-правових реформ ; [упорядковано І. Коліушко, В. Тимошук]. – К. : Фокус-Ю, 2006. – 192 с.

6. **Strategia** reformy verejnej spravy v Slovenskej republice. – Bratislava, 1999. – 78 s.

7. **Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States** / Herma Kuperus, Anita Rode // European Institute of Public Administration, 2008.

8. **Ustawa** o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Режим доступу: wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorzadzcie_województwa.pdf.

9. **Ustawa** z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. – Режим доступу: www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/DzU227-usc.pdf.

Надійшла до редколегії 19.09.13

УДК 35.075.1

Наталія ДЯЧЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

РОЛЬ ТА МІСЦЕ ПРОГНОЗУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджуються роль та місце прогнозування в системі державного управління, його застосування під час формування державної політики. Обґрунтовується актуальність застосування соціально-політичного прогнозування як ресурсу забезпечення модернізації державної служби.

Ключові слова: прогноз, прогнозування, суспільно-політичне прогнозування, державне управління.

Наталія Дяченко. Роль и место прогнозирования в системе государственного управления

Исследуются роль и место прогнозирования в системе государственного управления, его применение при формировании государственной политики. Обосновывается актуальность применения социально-политического прогнозирования как ресурса обеспечения модернизации государственной службы.

Ключевые слова: прогноз, прогнозирование, общественно-политическое прогнозирование, государственное управление.

Natalia Dyachenko. The role and place of forecasting in the system of public administration

The role and place of forecasting in the system of public administration, its use in the formulation of government policy are investigated, the urgency of the application of social and political forecasting as a resource to ensure the modernization of the state administration is substantiated.

© Дяченко Н. П., 2013

Key words: forecast, forecasting, social and political forecasting, public administration.

Розбудова сучасної української держави неможлива без дієвої системи управління, покликаної відповідати викликам часу та забезпечувати реалізацію законних інтересів громадян. Вирішення цих завдань викликає значне переосмислення вимог до організації державної служби та зростання ролі прогнозування в системі державного управління.

Значною мірою формуванню сучасного бачення місця й ролі політичного прогнозування в системі вироблення та реалізації державної політики сприяли україномовні переклади праць науковців П. Брауна, Е. Вайнінга, Д. Ваймера, К. Вайса, Л. Пала, Б. Гогвуда, Н. Вінера, Д. Белла.

У процесі розроблення теоретико-методологічних засад політичної аналітики важливу роль відіграли наукові праці таких провідних зарубіжних учених: Дж. Алмонда, Дж. Андерсона, С. Брукса, В. Вільямса, А. Вілдавські, Т. Дая, В. Данна, Д. Істона, Е. Квейда, С. Паттона, Д. Парсонса, С. Ліндблома та ін.

Питання ролі та місця прогнозування в системі державного управління висвітлюються в працях таких зарубіжних та вітчизняних учених: І. Бестужева-Лади, В. Авер'янова, С. Телешуна, А. Ахременка, А. Гончаренка, О. Валевського, О. Оболенського, В. Ребкала, В. Матвієнка, О. Кілієвича, Ю. Кальниша, В. Тертички, В. Бодрова, О. Панаріна, В. Олуйка та ін. Однак, незважаючи на досить значну кількість праць, питання визначення місця та ролі прогнозування в системі сучасного державного управління є недостатньо розробленим. Ґрунтовне дослідження цього питання є метою статті.

Проблема майбутнього, його особливостей, етапів досягнення близьких та далеких перспектив завжди цікавила як конкретну людину, так і людство в цілому. На ранніх етапах вдавалися до пророцтв знахарів, шаманів, оракулів. Пізніше, з накопиченням знань, люди все більше намагалися пізнати майбутні можливості, радісні чи песимістичні. Прогнозування поступово стало важливим видом суспільного передбачення, в основу якого покладено пізнавальну діяльність людини.

Ще в давні часи відомі філософи й учені, а пізніше й теоретики утопічного соціалізму (утопія від грец. – місце, якого немає) хотіли зрозуміти, пояснити й передбачити, як будуть розвиватися суспільство й людина. Так, Конфуцій вважав, що необхідно вивчати минуле, якщо хочеш передбачити майбутнє. Платон у своїй праці «Держава» стверджував, що «необхідно віддалитися всією душею