

МАТЮХІНА НАТАЛІЯ ПЕТРІВНА  
доктор юридичних наук, професор кафедри  
адміністративного права Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого

## **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ОКРЕМІ НАПРЯМКИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

В Україні вже тривалий час реалізується широкомасштабна адміністративна реформа. Її метою є створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Вона має бути близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності визначено служіння народів, національним інтересам. Важливою складовою такої реформи і одночасно необхідним інструментом досягнення визначених цілей є побудова ефективної системи органів державного управління (апарату державного управління), передусім органів виконавчої влади, упорядкування їх видів, оптимізація завдань та повноважень, відмова від надмірних та дублюючих функцій, запровадження новітніх методів та технологій.

Враховуючи вектор розвитку сучасної України актуалізується завдання вивчення зарубіжного досвіду державно-управлінської діяльності, її організації та правового забезпечення, основних напрямків та результатів адміністративних реформ, що проводились (або реалізуються) у зарубіжних країнах.

Відзначимо, що, як і у вітчизняній практиці, розвиток системи державного управління у різних країнах це не застиглий процес, а постійний пошук такої моделі, яка б найбільшою мірою адаптувалась до змінених умов, особливостей політичного, соціального та економічного розвитку.

Зрозуміло, що сучасні адміністративні системи у західних країнах суттєво різняться. В той же час, можна говорити про певну єдність поглядів щодо ключових засад побудови та забезпечення функціонування системи державного управління. В останні десятиріччя це значною мірою пов'язано із розвитком концепції «належного управління», запровадженням її основних ідей у практику державного управління. Однією із таких ключових засад є поєднання принципів централізації і децентралізації.

Централізація передбачає побудову системи адміністративних органів за ієрархічним принципом. Так звану централізовану державну адміністрацію складають органи, які працюють безпосередньо під керівництвом уряду, йому підзвітні і відповідальні за свою діяльність. Основу системи органів централізованої адміністрації у більшості країн світу складають міністерства.

Міністерство (від лат. *ministro* – служу, управляю; *ministerium* – служба, прислужування) – родова назва центральних органів спеціалізованого (переважно галузевого) управління, що входять до складу уряду. У цьому значенні міністерська система склалася практично у всіх країнах світу.

В той же час важливо відзначити, що у зарубіжних країнах органи спеціалізованого управління можуть мати різні назви, але найчастіше – міністерства. Їхні завдання та повноваження, особливості місця в системі органів виконавчої влади обумовлені різними національними, історичними, політичними та іншими факторами. Так, наприклад, у США центральні органи галузевого управління мають назву департаментів, а їхні керівники – секретарів. Система департаментів закріплена у розділі 5 Зводу законів США, що об'єднує всі законодавчі норми щодо організації виконавчої влади та федеральних службовців. У Норвегії та Швеції центральні органи галузевого управління також називаються департаментами, а міністерством є лише

відомство, яке займається закордонними справами. У Великобританії законодавство визнає тільки посаду міністра. Подібна ситуація існує і у декотрих інших країнах. Французька адміністративно-правова наука, характеризуючи центральну адміністрацію, визначає її структурним елементом міністрів, а не міністерства. Останні розглядаються, більшою мірою, як сукупність адміністративних служб, які забезпечують діяльність міністра.

У декотрих країнах міністерства утворюються на основі актів вищих законодавчих органів (у США) або глави держави (у Франції), в інших країнах – на основі законів або актів уряду.

В основу побудови міністерської системи покладений переважно галузевий принцип. Хоча, у другій половині ХХ ст. відбувся перегляд принципів організації міністерств. Найбільш перспективним був визнаний предметно-цільовий принцип, міністерства почали створюватись не тільки для управління конкретною галуззю, а для вирішення важливих суспільно-політичних проблем. Це призвело до укрупнення міністерств, до їх складу на правах окремих структурних підрозділів включаються окремі галузеві міністерства, створюються так звані «суперміністерства» з широким колом різнопланових повноважень.

В якості прикладу такого «суперміністерства» назвемо міністерство економіки, фінансів та промисловості Франції. У Великобританії за останній час також шляхом реорганізації було створено декілька суперміністерств. Наприкінці 90-х років ХХ ст. було створено міністерство освіти і зайнятості, якому були передані функції міністерства праці. До таких міністерств відносяться також міністерства культури, засобів масової інформації та спорту; оточуючого середовища, транспорту і регіонального розвитку; промисловості і торгівлі та декотрі інші. У цілому для Британського уряду характерною є тенденція відмови від вузькопрофільних міністерств і на основі їх об'єднання та укрупнення створення міністерств з більш широкими повноваженнями.

У Німеччині у 2002 році шляхом реорганізації міністерства економіки та міністерства праці було створено міністерство з питань праці та економіки Німеччини, перед яким було поставлено завдання – зробити економіку більш динамічною та реально скоротити рівень безробіття у країні. З метою координації зусиль у боротьбі з терористичними загрозами у 2003 році у США створено міністерство внутрішньої безпеки, яке об'єднало 22 різні безпекові служби. Перелік подібних прикладів може бути продовжений, бо практика створення подібних міністерств (тобто шляхом укрупнення та надання різнопланових повноважень) має місце у різних країнах світу.

На думку дослідників, укрупнення міністерської ланки сприяє подоланню відомчої роз'єднаності і проведенню єдиної політики у певній сфері управління. Наводяться і інші аргументи: зниження витрат на державне управління, зменшення кількості державних службовців тощо.

На сторінках літературних джерел можна зустріти різні підходи до класифікації міністерств. Їх класифікують за сферою діяльності (міністерства, що створюються в адміністративно-політичній, соціально-культурній, фінансово-економічній та господарській сферах), за функціями (галузеві та функціональні), за принципом побудови (предметно-цільовому, галузевому, територіально-регіональному). В окремих випадках можливо створення міністерства для вирішення конкретного завдання, після вирішення якого таке міністерство зазвичай ліквідується.

Не дивлячись на різноманітність сфер діяльності міністерств, в їх діяльності багато спільного. Західні дослідники зазвичай виділяють наступні основні функції міністерств: вироблення форм і методів діяльності, управління службами міністерств, координація, контрольна функція [1].

Одним із основних напрямів змін, яких зазнала міністерська система у зарубіжних країнах, визнається передача окремих функцій децентралізованим установам (узагальнена назва – установи децентралізованої адміністрації), які є відносно самостійними, користуються адміністративною та фінансовою автономією, спроможні самостійно виконувати певні функції та вирішувати конкретні завдання [2-4]. Ці

децентралізовані установи набувають у сучасному світі все більшого поширення та впливу, оскільки виконують завдання, які нездатна реалізувати (або виконує з меншою ефективністю) централізована державна адміністрація, особливо в умовах, які потребують швидкого реагування та спеціалізованого підходу.

На основі децентралізації створюються такі функціональні органи як незалежні агентства у США, кванго та публічні корпорації у Великобританії, незалежні адміністративні органи і публічні установи у Франції. Наведемо тільки один приклад, який ілюструє місце подібних установ у структурі публічного управління. Так, одним із результатів реформ державного управління, які проводились урядом Маргарет Тетчер, стало введення у Великобританії трьохступеневої системи управління: міністерство, ключовий департамент – агентство – кванго. Ключові департаменти вирішують питання стратегічного управління у відповідній сфері і виконують розпорядчі функції. Агентства – відомства, які виконують приписи ключових департаментів і діють на договірних засадах. Кванго – незалежні від міністерства структури, які безпосередньо надають клієнтам суспільно значущі послуги. Вони максимально наближені до населення і функціонують на нижчому рівні публічного управління [4;5].

Як правило, децентралізовані установи створюються вищими органами державної влади: главою держави, парламентом або урядом. Рідше повноваження щодо створення таких установ мають міністерства. Наприклад, у Великобританії публічні корпорації створюються тільки статутами парламенту, незалежні агентства США – лише актами Конгресу. У Франції питання створення кожної децентралізованої структури вирішується або радою міністрів (у випадку створення державної установи), генеральною або муніципальною радою (якщо створюється місцева адміністративна установа).

Правове положення децентралізованих установ є вельми специфічним у кожній країні. В той же час, на сторінках наукових джерел визначаються окремі загальні ознаки, які є характерними для всіх децентралізованих установ: - вони є автономними структурами публічної адміністрації,

безпосередньо не входять в систему міністерств або інших державних органів, в той же час контролюються ними із стратегічних питань управління, підзвітні одночасно органам законодавчої влади, міністрам, а в деяких випадках і главі держави; - є органами спеціальної компетенції, виконують функції, мають права та обов'язки, які прямо вказані в акті про їх створення; - є суб'єктами публічного права, зобов'язані виражати не приватні, а публічні інтереси, наділені розпорядчими повноваженнями, мають право приймати акти управління.

За сучасних умов з-поміж вчених-адміністративістів та фахівців з публічного управління все більше утверджується думка про те, що незалежні агентства, публічні корпорації та інші види децентралізованих установ краще пристосовані до роботи у ринкових умовах і є більш ефективними з точки зору надання громадянам та юридичним особам публічних послуг.

Завершуючи підкреслимо, що у зарубіжних країнах децентралізовані установи створювались, у першу чергу, для надання публічних послуг. При цьому стратегічне управління, залишалось, як правило, прерогативою уряду та міністерств. В той же час, маємо відзначити, що створення таких установ призвело до певного перерозподілу ролей в системі публічного управління.

Дослідження питань, пов'язаних із визначенням правового статусу подібних структур, їх організаційної форми, повноважень і т. ін. є вкрай важливим і з точки зору розвитку вітчизняного законодавства та практики публічного управління. Особливо, враховуючи тенденцію наділення законодавцем статусом юридичної особи публічного права органів публічної влади та публічних організацій, які визначаються у зарубіжних країнах як установи «децентралізованої адміністрації», та обговорення цієї проблеми на сторінках наукових публікацій [див., напр., 6;7].

#### Список літератури

1. Брэбан Г. Французское административное право. – М.: 1988. – 488с.
2. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: учеб. пособие / А. Н. Козырин, Е. К. Глушко, М. А. Штатина. – М.: ТЕИС, 2006. – 287 с.

3. Штатина М.А. Централизованная и функциональная децентрализованная публичная администрация в странах Латинской Америки // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. - Курск: АНО ЦППИ, 2006, Т. 1. - С. 55-86

4. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред.: А.Н. Козырина, М.А. Штатиной.– М.: Спарк, 2003.– 464 с.

5. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. – М., «Дело», 2002. – 168 с.

6. Дашковська, О. О. Юридична особа як суб'єкт правовідносин: загальнотеоретичний підхід [Електронний ресурс] // Порівняльно-аналітичне право: електрон. фахове наук. видання. – 2013. – № 3-2. – С. 21–24. – Режим доступу: [http://pap.in.ua/3-2\\_2013/1/Dashkovska%20O.O..pdf](http://pap.in.ua/3-2_2013/1/Dashkovska%20O.O..pdf).

7. Лютиков П.С. Юридичні особи – суб'єкти адміністративного права: оновлені підходи до класифікації // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. - №1. – с. 138-142.