

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: СПІЛЬНІ ТА ВІДМІННІ РИСИ

Юрченко М. М., Ніцевич А. С.

Невідкладність реформування та трансформації в новій парадигмі, що вимагає швидкого прийняття рішень і підвищеної відповідальності, стала неминучою реальністю. Для ефективної євроінтеграції набули актуальності питання щодо реформаційних процесів, які мають відбутися в державі. Однак актуальність звернення до цієї теми зумовлена не лише суто теоретичними міркуваннями, але й низкою практичних проблем, з якими нині зустрічається Українська держава.

Після повномасштабного вторгнення російської федерації нагальною потребою став вступ України до Європейського Союзу для економічної інтеграції та зміцнення її правових інституцій.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС мала й продовжує мати принципове значення задля сприяння та просування подальшої інтеграції України до Євросоюзу. Україна підкреслила свою рішучість виконати необхідні вимоги для якнайшвидшого початку переговорів про вступ. Фокус змістився на процеси, які країна повинна здійснити на цьому етапі, щоб забезпечити швидку та ефективну інтеграцію в європейську спільноту. Цей підхід ґрунтується на розумінні того, що для успішного процесу інтеграції першочерговим є створення ефективної системи комунікацій між органами виконавчої влади, їх структурними складовими та громадянами. Ось чому країни-кандидати часто починають свій шлях із адміністративних реформ.

У науковій статті автори здійснили аналіз зарубіжного досвіду проведення адміністративних реформ, що дало можливість визначити найбільш ефективний досвід, який може бути адаптований до українських реалій.

Статтю присвячено дослідженню моделей розвитку інституту державної служби в Україні та Польщі, а також здійснено порівняльний аналіз адміністративних реформ у зазначених країнах, визначено їх спільні та відмінні риси.

Ключові слова: державна служба, адміністративна реформа, саміт ЄС, державний апарат, державне управління, децентралізація влади.

Yurchenko M. M., Nitsevych A. S. Comparative analysis of administrative reforms in Ukraine and Poland: common and distinctive features

The urgency of reform and transformation in the new paradigm, which requires quick decision-making and increased responsibility, has become an inevitable reality. For effective European integration, issues regarding the reformation processes that should take place in the state have become relevant. However, the urgency of addressing this topic is determined not only by purely theoretical considerations, but also by a number of practical problems that the Ukrainian state is currently facing.

After the full-scale invasion of the Russian Federation, Ukraine's accession to the European Union became an urgent need for economic integration and strengthening of its legal institutions.

The Association Agreement between Ukraine and the EU was and continues to be of fundamental importance for facilitating and promoting the further integration of Ukraine into the European Union. Ukraine emphasized its determination to fulfill the necessary requirements for the earliest possible start of accession negotiations. The focus shifted to the processes that the country should implement at this stage in order to ensure quick and effective integration into the European community. This approach is based on the understanding that for a successful integration process, the creation of an effective communication system between executive authorities, their structural components and citizens is of primary importance. That is why candidate countries often start their journey with administrative reforms.

In the scientific article, the authors analyzed the foreign experience of conducting administrative reforms, which made it possible to determine the most effective experience that can be adapted to Ukrainian realities.

The article is devoted to the study of models of development of the civil service institute in Ukraine and Poland, as well as a comparative analysis of administrative reforms in these countries, their common and distinctive features are determined.

Key words: civil service, administrative reform, EU summit, state apparatus, state administration, decentralization of power.

Постановка проблеми та її актуальність. 3 лютого 2022 року Україна опинилася в епіцентрі історичної трансформації, спричиненої повномасштабним вторгненням російської федерації, яке глибоко вплинуло на всі аспекти існування української нації та кожного громадянина окремо. Наслідки, що поширилися на сферу державного управління, є викликом державним органам та органам місцевого самоврядування, а також різноманітним інститутам, які виконують державні функції.

Невідкладність реформування та трансформації в цій новій парадигмі, що характеризується швидким прийняттям рішень і підвищеною відповідальністю, стала неминучою реальністю. Тобто, набули актуальності питання щодо реформаційних процесів, які має вжити держава для ефективної євроінтеграції.

Однак актуальність звернення до цієї теми зумовлена не лише суто теоретичними міркуваннями, але й рядом безпосередніх практичних проблем, з якими нині зустрічається Українська держава.

Свого часу про значущість адміністративної реформи для процесу реалізації Конституції України заявляв Ю. Тодика. Дійсно, важко не погодитися з цим авторитетним дослідником, коли він зауважує, що доволі часто на шляху реалізації норм конституції стоїть саме відсутність ефективної управлінської структури, яка б забезпечувала практичне втілення державою тих вимог, які закріплені на конституційному рівні. Водночас шляхом аналізу процесу практичної реалізації конституції Ю. Тодика аргументовано доводить, що ефективність цієї реалізації значною мірою визначається якістю виконавчо-розпорядчої діяльності державного апарату. Адже загальна логіка конституційного процесу (в тому числі й процесу реалізації норм Конституції України) об'єктивно передбачає, що система органів державної влади має бути організована в такий спосіб, щоб вона була здатна реалізовувати конституційно визначені задачі та функції держави. Більше того, якщо на початку 2000-х років ця теза лунала лише як попередження науковця, то сьогодні усвідомлення необхідності докорінного реформування адміністративної системи стало очевидним не тільки для науковців, а й для переважної більшості державних діячів [9, с. 27].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед сучасних дослідників питання запровадження адміністративної реформи ставили як ті, хто займається здебільшого проблематикою конституціоналізму та конституційного права, так і ті, хто спеціалізується в галузі адміністративного права. Тобто йдеться про роботи таких дослідників: В. Погорілка, Ю. Тодики, В. Шаповала, Г. Мурашина, О. Скрипнюка, В. Селіванова, Ю. Битяка, В. Авер'янова, В. Цветкова, І. Голосніченка, Є. Кубки, Ю. Шемшученка, В. Тація, М. Малишка, М. Цвіка та інших. Зважаючи на це, в межах даної статті ми акцентуватимемо увагу лише на тих питаннях, які потребують наразі свого більш ґрунтовного опрацювання та дослідження [10, с. 226].

Мета наукової статті - здійснити порівняльний аналіз проведених адміністративних реформ в Україні та Польщі, визначити їх спільні та відмінні риси.

Виклад основного матеріалу. Після повномасштабного вторгнення російської федерації нагальною потребою став вступ України до Європейського Союзу для економічної інтеграції та зміцнення її правових інституцій.

Визнання України кандидатом на вступ до ЄС відбулося 23 червня 2022 року під час саміту Європейського Союзу. Лідери країн Європейського Союзу на саміті в Брюсселі підтримали надання статусу кандидата на членство в ЄС для України та Молдови. Це питання було одним із головних питань порядку денного засідання Європейської Ради.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС мала й продовжує мати принципове значення задля сприяння та просування подальшої інтеграції України до Євросоюзу. ЄС нагадав про рішення Європейської Ради визнати європейську перспективу України та надати Україні статус країни-кандидатки на вступ. ЄС підтвердив свою відданість підтримці подальшої європейської інтеграції України. ЄС ухвалить рішення щодо подальших кроків, коли всі умови, визначені у висновку Єврокомісії, будуть повністю виконані. Україна підкреслила свою рішучість виконати необхідні вимоги для якнайшвидшого початку переговорів про вступ.

Отже, фокус змістився на процеси, які країна повинна здійснити на цьому етапі, щоб забезпечити швидку та ефективну інтеграцію в європейську спільноту. Варто зазначити, що будь-яка комплексна реформа зазвичай починається зі змін у виконавчій гілці влади. Цей підхід ґрунтується на розумінні того, що для успішного процесу

інтеграції першочерговим є створення ефективної системи комунікацій між органами виконавчої влади, їх структурними складовими та громадянами. Ось чому країни-кандидати часто починають свій шлях із адміністративних реформ [7, с. 123].

Метою адміністративної реформи є поетапне створення системи державного управління, яка забезпечить становлення України як розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Реформована система державного управління має стати близькою до потреб громадян, прозорою, побудованою на наукових принципах, ефективною.

Більшість країн Європейського Союзу дотримуються моделі державної служби, орієнтованої на кар'єру, яка характеризується просуванням державних службовців на основі вислуги років, спеціальних освітніх вимог, довічної зайнятості та попередньо визначеного доходу.

Кар'єрна модель базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу, та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал. Кар'єрна система передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад так, щоб державний службовець, прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовну низку рівнів, аж до найвищого. Внаслідок того, що набір залежить від різних рівнів освіти, у кожній системі посад існують горизонтальні поділи, які відповідають цим рівням, та вертикальні, які враховують різноманітність професій у державній адміністрації [12, с. 127].

Сучасні моделі, що використовуються у країнах Північної та Південної Америки, Європи та Азії, визначаються певними послідовними та взаємопов'язаними етапами, які передбачають зміни як у структурі органів державної влади, так і в їх повноваженнях. Однак національна та регіональна специфіка, а також роль держави у проведенні реформ впливають на процес удосконалення державної служби. Тому важливу роль при реформуванні вітчизняного інституту державної служби відіграє вивчення зарубіжного досвіду як тих країн, які перебувають з Україною в одному

регіоні, так і країн, що відрізняються і за державним устроєм, і за специфікою організації діяльності органів державної влади. З одного боку, це хороша мотивація для проведення реформ, а з іншого - дозволяє вивчити слабкі місця та унеможливити допущення помилок при формуванні власної моделі інституту державної служби в Україні [12, с. 125].

Вивчення та здійснення аналізу зарубіжного досвіду проведених адміністративних реформ дає можливість визначити, який досвід є найбільш ефективним і може бути адаптований до українських реалій.

Для глибшого розуміння змін, що розглядаються, варто дослідити адміністративні реформи та реформи інститутів державної служби, які проводилися в інших країнах-кандидатах на вступ до Європейського Союзу.

Беручи до уваги те, що українська модель державної служби характеризується поєднанням кар'єрної та трудової систем, доречним є приклад Польщі, яка має схожу з Україною модель державної служби.

Основні нововведення в публічному управлінні відбулися після прийняття 17 жовтня 1997 року нової Конституції Польщі [11, с. 46]. Конституція Республіки Польща 1997 року підтвердила формування в державі публічної адміністрації на засадах децентралізації та регламентувала діяльність територіального (регіонального та місцевого) самоврядування [8, с. 95].

У 1990 році введення в дію Закону «Про територіальне самоуправління» відновило функціонування найменших територіальних утворень, а саме гмін, представницькі органи яких обиралися їх жителями шляхом загальних виборів. Законодавчі норми місцевого територіального самоврядування на рівні громади, викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, були включені до цього закону, хоча польський парламент офіційно ратифікував Хартію лише у квітні 1993 року.

Для оновлення державного управління в Польщі було запроваджено механізм тристоронньої комісії та встановлено гарантії етичної поведінки державних службовців. «Закон про державну службу», який набув чинності 30 червня 1999 року, регулював такі процеси, як повідомлення про вакансії, включаючи дати кваліфікаційних іспитів, а також правила оголошення конкурсів на доступні керівні посади.

Цікаво, що Закон України «Про державну службу» фактично бере польський закон за основу, оскільки реформа державної служби

Польщі була прикладом для України. У нас є багато схожого, зокрема інститут місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, поєднання централізації та децентралізації тощо, однак є і відмінні риси [3, с. 93].

У Польщі адміністративно-територіальні та реформи місцевого самоврядування на базовому рівні (гміни) були розірвані в часі (проводилися у два етапи у 1970-их та 1990-их роках). В Україні ж ці реформи стартували одночасно. При цьому адміністративно-територіальна реформа на рівні гмін відбулась у Польщі в примусовому порядку, а в Україні - на основі принципу добровільності [8, с. 98].

Із 2000 року в Польщі реалізовується програма «Приязна адміністрація», яка відіграє важливу роль у побудові формування позитивного іміджу польської цивільної служби і спрямовується на створення позитивних відносин із громадянами. Органи влади розглядаються в цій програмі як надавачі послуг громадянам та установам. Її основні принципи: громадянин є клієнтом державної адміністрації; визначення завдань кожного із державних службовців з метою підвищення якості надання публічних послуг; залежність виконання державної програми від глибини зацікавленості як керівників, так і всіх працівників адміністрації у зростанні іміджу органів влади; розгляд громадськості як партнера у створенні приязної адміністрації [8, с. 93].

У 2002 році у державі створено Інформаційний центр державної служби, метою якого є забезпечення доступу громадян та усіх державних службовців до інформації про види державних послуг, сфери діяльності окремих органів державної влади.

Незважаючи на введені зміни, в українській системі все ще є багато проблем. Наприклад, науковці Т.Р. Пазевич та А.Є. Краковська вказують, що «впровадження децентралізації влади: повноваження між державним рівнем (державні адміністрації) та місцевим рівнем (місцеві ради) все ще не розмежовані в належний спосіб, що призводить до суперечок та конфліктів між ними. В Україні немає розмежування таких понять як «публічний службовець» та «державний службовець». На законодавчому рівні (у Кодексі адміністративного судочинства України вживається загальне поняття «публічна служба» і немає визначення поняття «публічний службовець», а в законі «Про державну службу» є визначення понять «державна служба» та «державний службовець»), що в свою чергу викликає багато запитань у науковців [7, с. 142].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. була прийнята «Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки» [3]. Попри декларативний характер багатьох положень, у ній зазначалося, що доступність послуг та якість обслуговування в різних територіальних громадах відрізняється. Залишаються перешкоди до інтеграції окремих популярних послуг до центрів надання адміністративних послуг у зв'язку з надмірною централізацією повноважень щодо їх надання. Не в повному обсязі забезпечено обмін інформацією між публічними електронними реєстрами. Проведення конкурсів на посади державної служби потребує подальшого удосконалення, механізм нарахування заробітної плати державних службовців залишається непрозорим та не вирішені багато інших важливих питань [6, с. 16].

У розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831» уточнено багато положень стратегії щодо формування державної політики у різних сферах. Зокрема, запропоновано створити професійну, результативну, ефективну та підзвітну систему центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження на суб'єкти господарювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та прогнозованості адміністративних дій, підвищує позиції держави у міжнародних рейтингах, а також має велике значення для підвищення рівня довіри громадян та бізнесу до держави та сприяє забезпеченню ефективної діяльності Кабінету Міністрів України [1].

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління є:

- забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;
- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [1].

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що проведення одних із наймасштабніших адміністративних реформ пов'язані з потребою підвищення ефективності та якості надання публічних послуг органами державної влади; змінами в кадровій політиці;

розподілом політичних і управлінських функцій; забезпечення ефективної реалізації політики держави у різних сферах суспільного життя.

Конституцією України підтверджено «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» (абзац п'ятий преамбули), що вказує на бажання нашої держави просуватися до цінностей єдиної Європи. Європейський Союз є міжнародною організацією, заснованою на тріаді принципів спільної спадщини європейських народів. Та сама тріада принципів лежить в основі заснування Ради Європи, членом якої з відповідними обов'язками й зобов'язаннями є Україна від 1995 року.

Саміт Україна-ЄС, що відбувся у Києві 3 лютого 2023 року, став вагомим каталізатором інтеграційних прагнень України. Під час саміту лідери ЄС ще раз підтвердили незворотність євроінтеграційного процесу України, який у кінцевому підсумку приведе до її членства в ЄС. Проте виконання семи вимог ЄС вважається фундаментальною умовою для початку переговорів про вступ України до Європейського Союзу.

Зараз Україна готова до численних майбутніх змін. По-перше, завершення децентралізації має на меті вирішити питання щодо розподілу повноважень між державним і місцевим рівнями. По-друге, реформи для підвищення якості професійної підготовки державних службовців будуть успішними лише за умови ефективної роботи по інформуванню населення про адміністративні послуги, що ними надаватимуться. Зробити цю сферу більш прозорою та доступною для розуміння населенням є надзвичайно важливим.

Значна кількість послуг доступна в електронній формі, зокрема «єМалятко». У рамках реформи створено Єдиний державний вебпортал електронних послуг, а також систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», проте не в повному обсязі забезпечено обмін інформацією між публічними електронними реєстрами з використанням зазначеної системи.

Відповідно до Європейських принципів державна служба повинна бути професійною, доброчесною, політично нейтральною, базуватися на заслугах, бути орієнтованою на громадян. Згідно з висновками експертів Програми SIGMA, Україна відповідає багатьом Європейським принципам, зокрема в частині повноти та чіткості законодавчого регулювання державної служби, розмежування посад державної служби, політичних посад та інших посад в державних органах.

Незважаючи на те, що процедуру проведення конкурсів на посади державної служби в цілому приведено у відповідність з європейськими стандартами, вона потребує свого подальшого вдосконалення. Зокрема щодо необхідності створення сприятливих умов, підвищення іміджу державної служби, що дозволить залучати більш кваліфікованих кандидатів, процедура відбору яких буде відповідати умовам соціального дистанціювання. Формування позитивного іміджу державних органів, створення професійної державної служби, в якій кожний державний службовець повинен бути професіоналом своєї справи, відповідально ставитись до дорученої справи, добросовісно виконувати свою роботу, чітко дотримуватися законності, морально-етичних норм поведінки (як по відношенню до своїх колег, так і до суспільства) є одним із основних завдань держави.

Відповідно до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013, продовжується поступове позбавлення міністерств невластивих їм функцій з реалізації політики, зокрема шляхом передачі відповідних функцій до існуючих або нових центральних органів виконавчої влади. Проте міністерства продовжують виконувати значний обсяг функцій із реалізації політики, що розмиває їх можливості по формуванню профільної політики; актуальною також залишається проблема низької ефективності планування діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема забезпечення орієнтації на результат, а не на процес. Основними причинами, які призводять до цього, є застаріле законодавство щодо державного планування та підзвітності, а також недостатня координація з положеннями реформи управління державними фінансами щодо планування та звітування центральних органів виконавчої влади в процесі формування та виконання державного бюджету [2].

Таким чином, варто зазначити, що одним із найважливіших напрямів адміністративної реформи було підвищення якості надання публічних послуг громадянам. Вирішенням цього завдання стало розроблення та ухвалення відповідної нормативно-правової бази з питань державної служби; прийняття державних програм щодо забезпечення якості обслуговування населення; децентралізація влади; розвиток інформаційного суспільства з метою покращення співпраці та підвищення довіри громадян до уряду.

Визначаючи основні цілі та напрямки реформування адміністративної системи в Україні, необхідно враховувати позитивний досвід європейських держав. Зокрема, потрібно зосередити увагу на нормативно-правовому регулюванні функціонування державної служби, кадровій політиці, розвитку інформаційного суспільства тощо.

Література

1. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2022 р. № 1199-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1199-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2024).
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013. *Офіційний вісник України*, 2018 р. № 9. Ст. 337.
3. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9> (дата звернення: 15.03.2024).
4. Гудзь Л.В. Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. № 29. С. 91-96.
5. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. Д.К. Жерліцин. *Державне будівництво: збірник наукових праць*. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_35
6. Олійченко І.М., Молочко Т.В. Принципи та правила публічного управління в ЄС: орієнтир для країн-кандидатів на вступ. *Європейський вимір публічного управління: матеріали VI регіональної наукової конференції*. 16.12.2022 р. м. Чернігів. За заг. ред. Руденко О.М., Михайловської О.В. Чернігів. 2022. С. 13-17.
7. Пазевич Т.Р., Краковська А.Є. Адміністративні реформи країн-кандидатів до Європейського Союзу. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2023. Том 1. № 15. С. 122-127.
8. Пилипенко Я.В. Порівняльний аналіз реформи децентралізації в Україні та Польщі. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 2 (21). С. 92-100.
9. Тодика Ю.М. Фактори реалізації Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 3 (30). С. 22-31.
10. Тодика Ю.М. Адміністративна реформа в Україні в аспекті розвитку конституційного процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 2 (33) - 3 (34). С. 224-238.
11. Шапарєва Н. Основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. *Вісник студентського наукового товариства факультету права, публічного управління та адміністрування*. 2022. Вип. 1. С. 43-51.
12. Стельмащук Л.С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України. *Державне управління. Економіка та держава*. № 4/2012. С. 125-129.
13. Федець А. Сучасні моделі державної служби. А. Федець, А. Ліпенцев. *Актуал. проблеми держ. упр.: зб. наук. пр. О.: ОРІДУ НАДУ*. 2005. № 2. С. 235-253.
14. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі. *Віче*. 2011. № 14. С. 19-23.
15. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія, практика: навч. посіб. Є.С. Черноног. К.: Знання, 2008. 458 с.
16. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. *Діалог*. 15.06.2005 р. С. 2-12.

Юрченко М. М.,
кандидат політичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
та міжнародного права
Інституту права та безпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Ніцевич А. С.,
старший викладач кафедри конституційного
та міжнародного права
Інституту права та безпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ