

able at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>. Accessed 30 August 2019.

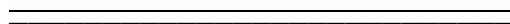
2. Kerry Segrave. *Lie detectors. A social history*. Available at: <http://www.books.google.com/books?id=Kr3xmUi61goC%printsec=frontcover%hl=ru>. Accessed 30 August 2016.

3. Svobodny, F.K. *Polygraph in the activity of law enforcement bodies: problems and prospects of application*. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/poligraf-v-deyatelnosti-pravoohranitelnyh-organov-problemy-i-perspektivy-primeneniya>. Accessed 30 August 2019.

4. Knyazev, V. and Varlamov, G. *The polygraph and its practical application [Poligraf i yego prakticheskoye primeneniye]*. 2012. Moscow: Print-Centre. Print.

5. The Order of the Ministry of Defense of Ukraine "Pro zatverdzhennia Instruktsii pro poriadok orhanizatsii ta provedennia opytuvannia personalu z vykorystanniam polihrafa u Ministerstvi oborony Ukrainy ta Zbrojnykh Sylakh Ukrainy". Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0477-15>. Accessed 30 August 2019.

6. Kovbasiuk, Y.V., Troshchinsky, V.P. and Surmin, J.P. *Encyclopedic Dictionary of the government [Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya]*. Kyiv. 2010. Print.



**DOI: 10.5281/zenodo.3532839**

**УДК 351/354**

*Цалко Т. Р., к.е.н., доц., КНУТД, м. Київ  
Невмержицька С. М., к.т.н., доц., КНУТД, м. Київ*

*Tsalko T., Ph.D., Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Management, Kyiv National University of Technologies and Design, Kyiv,*

*Nevmerzhytska S., Ph.D., Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Management, Kyiv National University of Technologies and Design, Kyiv*

## **ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДІЮЧИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ В НІМЕЧЧИНІ, ФРАНЦІЇ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ**

## **COMPARATIVE ANALYSIS OF EXISTING ADMINISTRATIVE MANAGEMENT SYSTEMS IN GERMANY, FRANCE, UNITED KINGDOM**

*У статті аналізуються розвиток та функціонування адміністративних систем управління провідних країн Європи: Великобританії, Німеччини та Франції. Надається загальна характеристика існуючих систем адміністративного управління країн, включаючи центральний та місцевий рівні. Особлива увага приділялася досвіду децентралізації, деконцентрації в зазначених країнах.*

**Ключові слова:** адміністративне управління, державне регулювання, реформування, децентралізація, деконцентрація, адміністративна система управління, державне управління.

*The article analyzes the development and functioning of the administrative management systems of the leading European countries: Great Britain, Germany and France. The general characteristics of the existing systems of administrative management of the countries, including the central and local levels, are given. Particular attention was paid to the experience of decentralization and deconcentration in these countries.*

**Keywords:** administrative management, reform, decentralization, deconcentration, administrative management system, management.

**Постановка проблеми.** Звернення до аналізу особливостей функціонування адміністративних систем управління країн Європи, зокрема Великобританії, Франції, Німеччини, дає можливість визначити, які з них є ефективними для подальшого впровадження в умовах наших реалій, а тому є найбільш доцільними для результативного застосування в Україні. Порівняння адміністративних систем управління дозволить глибше зрозуміти процеси їх розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Західна наука успішно займається аналізом особливостей змістових і функціональних характеристик адміністративних систем. Слід виділити праці таких учених, як Н. Болл, Д. Ровато, Г. Сміт, Г. Хекло, Ф. Хіді та інших [7, 8, 9, 10], дослідження яких дало можливість типологізувати сучасні адміністративні системи, зрозуміти природу відносин політичної та адміністративно-управлінської систем.

**Постановка завдання.** Мета дослідження – проаналізувати теоретико-методологічне обґрунтування особливостей функціонування адміністративних систем сучасних європейських країн.

**Виклад основного матеріалу.** Політику неможливо уявити без управлінських процесів, оскільки політика є багатоаспектним поняттям, що стосується різних сфер життєдіяльності людини й соціуму загалом. Управління базується на владно управлінських відносинах, а політика стосується суб'єктивної природи політичних відносин [1]. Політика як різновид управління об'єктивується в державному управлінні. Управління і політика розглядаються в єдності інституціонального, професійно-діяльнісного та соціально-інтегративного компонентів, будучи формами цілеспрямованого регулювання суспільних відносин [5].

Політика та управління є базовими поняттями в процесі дослідження адміністративних систем управління, які виступають, як засвідчив аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури [1, 5, 8, 10], формами свідомого регулювання суспільних відносин, є найважливішими складовими сучасного суспільного життя. Політика та управління невіддільні одне від одного, адже завданням першої є постановка стратегічних цілей розвитку та наповнення процесу їх досягнення конкретним змістом, водночас

управління, урахуваючи зміст, закладений політикою, забезпечує їх досягнення на рівні конкретних методів і технологій [5].

Виходячи з наявності великої кількості факторів, які впливають на ефективність адміністративних систем (стратегічні цілі держави, рівень політичної культури і традицій, розвиненість правлячих еліт, суспільні настрої, інформаційне забезпечення, нормативно-правова база тощо), та відсутності їх єдиної загальноприйнятої типології, було узагальнено типології сучасних адміністративних систем (табл. 1).

Таблиця 1

Типології сучасних адміністративних систем управління

Типологія	Тип	Характерні ознаки
За належністю до груп країн, схожих за політичними, культурними та іншими традиціями	Англо-американський (Великобританія)	Раціоналізм, децентралізація влади, державна служба деполітизована. Роздільне існування політичної та адміністративної еліт
	Континентальний (Франція)	Централізований державний апарат, потужний корпус державної бюрократії. Великий вплив державного управління на всі сфери суспільного життя
	Німецький (Німеччина)	Регулюючий вплив центру на регіони. Кооперативні механізми управління територіями. Система партійного патронажу

Джерело: складено авторами на підставі [5]

Як видно з табл. 1, становлення адміністративних систем у різних країнах пов'язано не тільки зі змінами в моделях управління, що відбуваються останніми десятиріччями, а й з особливостями управлінських традицій, політичною і правовою культурою.

Адміністративні відносини виникають у системі державної влади між двома сферами – політичною та адміністративною і визначаються як взаємозв'язки між ними. Вони створюють єдину цілісну систему, що своєчасно реагує на зовнішні виклики, відповідає уявленням про державне управління та виступає основним генеруючим елементом розвитку суспільства [5].

Адміністративне управління розуміється [1, 6] як діяльність політичних та адміністративних суб'єктів державної влади в процесі їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства щодо вироблення та здійснення державної політики з метою реалізації інтересів суспільства. Це процес, який включає суб'єкт управління (політичні та адміністративні інститути) та об'єкт управління – державу та суспільство.

Адміністративна система визначається як впорядкована система

взаємозв'язків між політичним та адміністративним компонентами, які, взаємодіючи з інститутами громадянського суспільства, забезпечують функціонування держави та реалізацію громадянами їх невід'ємних прав і свобод. Суб'єкт-об'єктна площина адміністративного управління в сучасних демократичних суспільствах змінюється, тобто не тільки державні органи впливають на суспільні процеси, а й інститути громадянського суспільства справляють значний вплив на ефективність системи державного управління [5].

Заслуговує на увагу досвід Великобританії та Франції щодо взаємодії політики і державної служби, що дає можливість з'ясувати відносини та зв'язки, які об'єднують центри прийняття політичних рішень і органи реалізації політики. В адміністративній системі Великобританії адміністративні функції чітко розділені, діє система розподілу державних посад відповідно до заслуг, професіоналізму, компетентності. На відміну від Великобританії, особливістю адміністративної системи Франції є активна політична роль державної служби. Її політизованість більш легітимно виражена. Адміністративна та політична еліта практично єдині, існує тісний зв'язок і взаємопроникнення політики та державної служби [3].

Основи побудови централізованого державного апарату, потужного корпусу державної бюрократії були закладені у Франції в період правління Наполеона I Бонапарта. У цей період було здійснено розробку цивільного кодексу, створення інституту префектів і супрефектів, встановлення контролю за церковними організаціями. Німеччина протягом багатьох століть перебувала в стані роздробленості на безліч окремих князівств і після об'єднання під егідою Пруссії в 1871 р. прийняла федеративну форму територіального устрою. Сучасна німецька федерація має територіальну і культурномовну основу і є «кооперативною» по типу взаємодії федерального уряду і суб'єктів федерації [6].

Франція, згідно з Конституцією 1958 р. змішана президентсько-парламентська республіка. Перш за все, слід відзначити високий рівень централізації державного управління, визначили сильний вплив центру на процес управління в регіонах і на місцевому рівні. Високий рівень централізації, який був встановлений ще за часів абсолютної монархії і пізніше закріплений в законодавчих актах Великої французької революції і Наполеона Бонапарта, є невід'ємним елементом французької концепції національної держави. Саме централізація державного управління розглядається у французькому конституційному праві як підстава єдиної та неподільної нації, що захищає громадянина від несправедливого ставлення місцевої влади і об'єктивно різного рівня розвитку субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць. Це пов'язано з основним принципом республіки, який говорить, що ніякий окремий представник або частина народу не можуть залишити за собою здійснення національного суверенітету, що належить усьому народу. Тому протягом століть

адміністративна централізація трактувалася як об'єктивна необхідність для Франції, для її стабільного розвитку і процвітання [2].

У частині регулювання діяльності системи виконавчої влади Франції президент наділений такими основними повноваженнями: призначає прем'єр-міністра; припиняє його повноваження за заявою останнього про відставку уряду; за поданням прем'єр-міністра призначає інших членів уряду і припиняє їх повноваження; головує на засіданнях Ради міністрів, підписує декрети, прийняті урядом.

Федеральний президент, що обирається Федеральними зборами, формально грає вельми значну роль в системі державного управління Німеччини. До його компетенції належить: затвердження на посаді канцлера і федеральних міністрів, федеральних суддів, чиновників, офіцерів; здійснює укладення міжнародних договорів, акредитацію послів та ін. Однак на практиці, завдяки вимогу про обов'язкову контрасигнації актів федерального президента канцлером або компетентним міністром, владні повноваження президента виявляються невеликі і зводяться в основному до представницьких функцій.

Велика Британія є країною парламентської демократії, яка діє в рамках конституційної монархії. Монархія є найдавнішою інституцією в системі урядування у Великій Британії, її історія налічує більш як тисячу років. Виконавча влада в Великобританії зосереджена на владі прем'єр-міністра, який керує необхідної більшості в палаті громад (що є нижньою, обирається палатою двопалатного парламенту) і є лідером своєї політичної партії. Прем'єр-міністр є лідером партії більшості в Англії, тому що лідерство партії, яка перемогла на загальних виборах, є суттєвою політичною особливістю, на якій заснована його влада [3].

Прем'єр-міністр Франції керує поточною роботою уряду; має право видавати регламентарні акти; право бути присутніми і виступати на засіданнях палат парламенту; має право законодавчої ініціативи. Однією з відмінних рис адміністративної системи Франції є також те, що президент республіки одночасно є і главою держави і главою виконавчої влади. Він виконує частину функцій, в парламентській демократії традиційно належать прем'єр-міністрам.

Політичне лідерство Британського прем'єр-міністра в парламенті – тверда усталена особливість конституційної гілки влади. Це робить його здатним діяти в якості ефективного парламентського і партійного лідера, діяльність якого знаходиться під контролем більшості у Вестмінстері. Британський прем'єр-міністр – фактично керівник партії, яка перемогла на парламентських виборах, і у вищій мірі відповідальний за публічний образ партії і виборчий успіх. Британський парламент є «законодавчим органом» в повному сенсі слова, означає істинного законодавця в рамках країни і органу, який має право конституційної переваги. Прем'єр-міністр і кабінет здійснюють виконавчу владу і істотно контролюють парламент [3].

Вершину виконавчої влади ФРН утворюють федеральний канцлер і федеральні міністри. Федеральний канцлер є главою уряду і отримує свій пост і владні повноваження від нижньої палати німецького парламенту – Бундестагу. Бундестаг обирає запропоновану федеральним президентом кандидатуру, причому обраним вважається кандидат, який набрав абсолютну більшість голосів. Тому найчастіше обраним стає кандидат партійної коаліції, що перемогла на виборах. Федеральний президент лише формально затверджує обраного кандидата, після чого той вступає на посаду [4]. Федеральні міністри також формально призначаються федеральним президентом за пропозицією федерального канцлера, фактично формує кабінет. Таким чином, прийняття рішень з основних напрямів державної політики і ключовим кадрових рішень закріплено Конституцією Німеччини за федеральним канцлером. Він головує на засіданнях уряду і відповідно до ст. 69 Конституції несе відповідальність за політику очолюваного ним уряду [4]. У разі зміни федерального канцлера уряд зобов'язаний у повному складі піти у відставку.

Високий рівень адміністративної централізації проявляється в особливостях устрою державної служби Франції. Практично всі основні органи управління державною службою зосереджені на центральному адміністративному рівні – рівні уряду країни. Основним урядовим органом, що займається регулюванням відносин державної служби, є Міністерство державної служби, державної реформи та децентралізації. У його склад входить так звана Генеральна дирекція адміністрації та державної служби, завдання якої пов'язані із здійсненням контролю за дотриманням законодавства про державну службу, збором статистичних даних, управлінням відповідним майном, оперативним керівництвом процесом реформування державної служби [2].

Що стосується основних рівнів адміністративно-державного управління у Великобританії, то, на відміну від Франції, Великобританія має сильні традиції самоврядування в межах унітарної системи адміністративно-державного управління. Протягом усього XIX ст. зміцнення британського уряду на місцевому рівні також сприяло деякій децентралізації адміністративної влади в країні. Великобританія складається з чотирьох країн (часто визначаються терміном *home nations*) – Англії, Шотландії, Уельсу і Північної Ірландії, кожна з яких має власний адміністративний устрій: Англія (47 адміністративних округів, 36 графств, 29 районів Лондона, 24 незалежних міста, 10 районів, 3 королівських округи), Шотландія (32 адміністративні області), Уельс (11 графств-округів, 9 графств, 2 міста), Північна Ірландія (24 райони, 2 міста, 6 графств).

На всіх рівнях адміністративно-територіального розподілу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування. У Великобританії діє автономна система місцевого самоврядування, за якою пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюється в обмеженій

формі. Система місцевого самоврядування Великобританії за вертикаллю включає дві ланки [3].

Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у рамках, визначених центральною владою. Члени місцевих рад обираються громадянами і здійснюють свою діяльність на безоплатній основі. Рада обирає з числа радників голову (у містах – мера). До компетенції місцевих рад належать питання місцевого значення: дорожній рух, соціальне обслуговування, пожежна безпека тощо [6].

На земельному рівні структури політико-адміністративного управління Німеччини можуть відрізнитися, однак у більшості випадків вони складаються з наступних основних елементів: земельного парламенту – ландтагу, уряду землі, міністра-президента та канцелярії. Так, наприклад, згідно з конституцією вільної землі Баварія, вищою адміністративною владою землі є держава, що складається з міністра-президента та до 17 міністрів землі. Урядовці землі призначаються міністром-президентом за згодою ландтагу. Міністр-президент визначає число сфер відповідальності і повноважень членів уряду. Однак кожен міністр землі діє самостійно в межах своєї компетенції і несе індивідуальну відповідальність перед ландтагом. У структурі уряду землі особливо виділяються міністр – голова канцелярії, відповідальний за забезпечення безперебійної роботи уряду і процес діловодства, а також міністр по зв'язках з ЄС і федеральною владою. Останній являє собою фігуру, за статусом і функціями схожу з міністром закордонних справ на федеральному рівні [5].

Рівень місцевого самоврядування в Німеччині багато в чому залежить від того, «що субнаціональні рівні управління володіють широкою автономією і місцеві голови адміністрацій мають значну владу». При цьому наголошується, що автономія місцевих органів влади є не результатом формалізації їх статусу, а скоріше результатом історично сформованої системи відносин між федеральним, субфедеральним і місцевим рівнями влади, що сформувалися під впливом багатьох чинників: самоврядних традицій вільних міст, політичного впливу англо-американських окупаційних владних структур.

З 1982 р. у Франції здійснюється програма децентралізації. В ході її було введено новий рівень управління – регіон, який об'єднує кілька департаментів. Всього було створено 22 регіони. Спочатку регіон отримав статус «територіального самоврядного колективу». У 1986 р. вони були перетворені в «децентралізовані території». Одночасно значно підвищилася роль органів місцевого управління, які отримали велику свободу дій за рішенням місцевих завдань. В ході адміністративних реформ у Франції фінансова децентралізація також була одним з основних пріоритетів. В результаті бюджети місцевих органів влади майже сформувалися за рахунок податкових надходжень і лише за рахунок державних субсидій. Паралельно були значно розширені права комун у питаннях розвитку транспорту,

соціальної діяльності, цивільного і промислового будівництва [2].

У сучасній Німеччині склалися два основних рівня місцевого самоврядування: общинний і районний. Громади діляться на сільські і невеликі міські громади (до 20 тис жителів), міста (понад 20 тис) і великі міста (понад 100 тис). У той час як громади займаються вирішенням завдань, які безпосередньо стосуються лише їх території і жителів, які проживають на ній райони, є органами громадського управління більш високого рівня, що об'єднують кілька громад. Усього в Німеччині налічується 13 854 громади (включаючи 82 великих міста) і 323 району. На організацію подібної дворівневої системи місцевого самоврядування в умовах федеративної держави націлена муніципальна реформа в Російській Федерації.

**Висновки.** Проаналізовано специфіку функціонування структурних елементів адміністративних систем європейських країн: Великобританії, Франції, Німеччини. Проведений аналіз дозволив визначити та охарактеризувати особливості функціонування політико-адміністративних систем управління сучасних європейських країн, оцінити взаємодію влади і політики, що характеризуються певними взаємовідносинами органів державної влади з політичними партіями. У взаємодії політики та державної служби спостерігається помітний політичний вплив водночас з існуючими принципами відкритості, нейтральності, позапартійності державної служби з її жорсткою конкурентністю. У цьому контексті важливою складовою такої взаємодії є нормативно-правова база. В Україні в нашому сьогоденні державна служба сильно політизована, має високий рівень корумпованості, присутні неефективні методи управління та відсутність діалогу з приватними особами, громадянами держави, громадськими організаціями. Все це дозволяє стверджувати про необхідність здійснення прогресивних політичних реформ адміністративних систем управління України з врахуванням досвіду сучасних європейських країн. При цьому використання досвіду європейських систем управління в Україні повинно здійснюватись з врахуванням національної специфіки, лише за таких умов це дозволить досягти внутрішньої стабілізації державної влади і реалізувати євроінтеграційні прагнення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Концептуальні засади взаємодії політики й управління. Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
2. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт. – уклад. Л. Пустовойт; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2010. – 56 с.
3. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / уклад. П. І. Крайнік; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К.: НАДУ, 2011. – 48 с.
4. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / авт. – упоряд.: Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк,



П. І. Крайнік; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2010. – 76 с.

5. Сухенко В. В. Особливості функціонування політико-адміністративних систем сучасних європейських країн: досвід для України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Сухенко. – Київ, 2018. – 22 с.

6. Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI столітті: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 30 листоп. 2018 р.): / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє, І. О. Дегтярєвої. – Київ: НАДУ, 2018. – 402 с.

7. Bowles N. *Government and politics of the United States*. London, 1998.

8. Heady F. *Public Administration: A Comparative Perspective*. Sixth edition, N.Y. 2001.

9. Heady F. *Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges* // *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58. № 1.

10. Hecl H. *A Government of Strangers*. Washington. 1977.

### References:

1. Afonin, E. A., Berezhnyj, Ja. V., Valevsjkyj, O. L. *Konceptualjni zasady vzajemodiji polityky j upravlinnja* [Conceptual framework for the interaction of politics and management]. Kyiv: NADU, 2010. Print.

2. Pustovoit, L.A. *Systema derzhavnoho upravlinnia Respubliky Frantsiia: dosvid dlia Ukrainy* [The French government system: experience for Ukraine]. Kyiv: NADU, 2010. Print.

3. Krainik, P.I. *Systema derzhavnoho upravlinnia Spoluchenohto Korolivstva Velykobrytanii i Pivnichnoi Irlandii: dosvid dlia Ukrainy* [The UK and Northern Ireland public administration system: experience for Ukraine]. Kyiv: NADU, 2011. Print.

4. Kovbasiuk, Yu. V. *Systema derzhavnoho upravlinnia Federatyvnoi Respubliky Nimechchyna: dosvid dlia Ukrainy* [The Government System of the Federal Republic of Germany: Experience for Ukraine]. Kyiv: NADU, 2010. Print.

5. Sukhenko, V. V. *Osoblyvosti funktsionuvannia polityko-administratyvnykh system suchasnykh yevropeyskykh krain: dosvid dlia Ukrainy* [Features of functioning of political and administrative systems of modern European countries: experience for Ukraine]. (PhD Thesis), Kyiv, 2018. Print.

6. Kuibidy, V. S., Petroie, O. M. and Dehtiarovoi, I. O. *Teoriia ta praktyka publicnoho upravlinnia ta administruvannia u 21 storichchi: materialy I Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii za mizhnarodnoiu uchastiu zdobuvachiv vyshchoi osvity ta molodykh vchenykh* [The theory and practice of public administration and administration in the 21st century]. (Kyiv, 30/11/2018) (eds:), Kyiv: NADU, 2018. Print.

7. Bowles, N. *Government and politics of the United States*. London, 1998.

8. Heady, F. *Public Administration: A Comparative Perspective*. Sixth edition, N.Y. 2001.

9. Heady, F. *Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges*. *Public Administration Review* 1 (58) (1998). Print.

10. Hecl, H. A. *Government of Strangers*. Washington. 1977. Print.