

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.08

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/01>**Андрієвський О.Г.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

ВПЛИВ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Здійснено аналіз організаційної структури державного управління у країнах ЄС та США. Досліджено вплив проведених реформ у структурі органів виконавчої влади зарубіжних країн на систему державного регулювання сфери зайнятості населення. Зазначено, що важливою передумовою ефективного управління сферою зайнятості є децентралізація надання відповідних послуг та забезпечення державою умов конкуренції між суб'єктами, що надають соціальні послуги у сфері зайнятості населення. Визначено, що є різні принципи визначення компетенції міністерств, зокрема: функціональний, галузевий та територіальний. Встановлено, що, незважаючи на законодавчо закріплені повноваження всіх ЦОВВ, виникає необхідність щодо удосконалення функціональної організації, насамперед утвердження провідного місця міністерств і усунення дублювання функцій та чіткого розподілу сфер діяльності ЦОВВ. Здійснений аналіз досвіду зарубіжних країн у системі державного регулювання сфери зайнятості населення показав, що ефективна діяльність органів виконавчої влади була започаткована внаслідок проведення певних реформ у їхній структурі. У деяких країнах реформа органів виконавчої влади характеризується як радикальна (повна реорганізація системи влади, «новий державний менеджмент» – Австралія, Нова Зеландія, Великобританія), а інші характеризуються більш вираженим прагматизмом та поступовістю – Німеччина, Фінляндія, Нідерланди. Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сучасний зарубіжний досвід засвідчує, що важливою передумовою ефективного управління сферою зайнятості є децентралізація надання відповідних послуг та забезпечення державою умов конкуренції між суб'єктами, що надають соціальні послуги у сфері зайнятості населення. Доведено, що будь-яка модель організаційної структури органів виконавчої влади є успішною в кожній конкретно взятій країні тоді, коли враховує її національні традиції, рівень соціально-економічного розвитку, особливості інституційної структури тощо.

Ключові слова: ринок праці, органи виконавчої влади, державне регулювання, зайнятість населення, організаційна структура.

Постановка проблеми. Ефективна управлінська діяльність центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) є запорукою соціального та економічного розвитку. Протягом останніх двох десятиліть Україна перебуває в стані трансформації економічної та політичної систем, яка призвела до значних змін у сфері виконавчої влади, взаємин влади та народу, сприяла удосконаленню форм управління, соціальних інститутів та структур. Реалізація реформ не оминула й питань зайнятості, які розглядаються як ключові в забезпеченні соціально-економічної стабільності суспільства. Однак сучасний стан функціонування

органів виконавчої влади змушує констатувати необхідність їх систематичного реформування з урахуванням зарубіжного досвіду.

Досвід європейських країн свідчить, що подальший розвиток політичних, економічних, соціальних та інших складників держави залежить від результатів змін у системі державного управління. Тому доцільно звернути увагу на місце органів виконавчої влади серед інших органів державної влади, дослідити вплив організаційної структури органів виконавчої влади на систему державного регулювання сфери зайнятості населення як ключового елемента в забезпеченні

соціально-економічної стабільності суспільства. У світлі цього актуальним є вивчення зарубіжного досвіду побудови організаційної структури органів виконавчої влади й пошук можливостей застосування його в Україні з урахуванням національних особливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній та зарубіжній науковій та експертній спільноті проблематику організаційної структури органів виконавчої влади, а також системи державного регулювання зайнятості населення у зарубіжних країнах досліджували І. Ашмаров, О. Бартош, О. Гургула, В. Дівнич, К. Курсон, М. Туленков, К. Армстронг, Г. Еспінг-Андерсен, Д. Вінкот та інші. В умовах трансформації економічної та політичної систем у сучасній Україні питання дослідження впливу організаційної структури органів виконавчої влади на систему державного регулювання сфери зайнятості населення набуває особливої актуальності, що потребує додаткових досліджень з урахуванням світового досвіду, аналізу сучасного стану недоліків і проблем регулювання сфери зайнятості населення як за кордоном, так і в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основу організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Центральні органи виконавчої влади мають своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

У процесі реалізації центральними органами виконавчої влади своєї діяльності відбувається втілення у життя законів та інших нормативно-правових актів держави, використання важелів державного регулювання та управління процесами суспільного розвитку. Розподіл повноважень між гілками влади та між самими ЦОВВ визначається Конституцією України.

Щодо досвіду європейських країн у підходах до визначення поняття «міністерство», то таким терміном визначають основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки: 1) міністерства, відповідальні за розробку державної політики; 2) міністерство очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем. У більшості країн міністерства разом з політичними функціями здійснюють і управлінські функції, хоча в деяких країнах таке розмежування

є чітким. Наприклад, у Швеції міністерства мають своїм завданням лише вироблення політики, тобто обслуговування міністра як політика, як члена уряду, а всі управлінські функції (наприклад, реєстрація, видача ліцензій тощо) виведені організаційно за межі міністерства і їх здійснюють спеціалізовані «виконавчі агенції» [6, с. 49].

Необхідно зауважити, що наявні різні принципи визначення компетенції міністерств, зокрема: функціональний, галузевий та територіальний. Відповідно до функціонального принципу організації міністерство здійснює свою компетенцію в різних галузях життєдіяльності суспільства за однією чи кількома функціями держави (наприклад, міністерство фінансів, міністерство юстиції). Галузевий принцип – коли міністерство зосереджує свою діяльність лише в рамках однієї або декількох галузей (наприклад, міністерство транспорту, міністерство палива та енергетики) [6, с. 49].

Ще один вид організації міністерств – це територіальні міністерства. Наприклад, у Великобританії це Міністерство у справах Шотландії, Міністерство у справах Північної Ірландії і Міністерство у справах Уельсу; в Італії – Міністерство Півдня, а в Греції – Міністерство Півночі. Хоча якщо розглянути ці міністерства (наприклад, територіальні міністерства у справах Шотландії розташовано в Шотландії, так само як міністерства Північної Ірландії і Уельсу, а в Лондоні вони мають лише свої представництва), то за своєю компетенцією вони мало відрізняються від наших обласних державних адміністрацій, але політичне вирішення питань у них підняте на вищій щабель через значну суспільну важливість проблем, за які відповідають ці міністерства [6, с. 50].

Ефективна діяльність органів виконавчої влади була започаткована внаслідок проведення певних реформ у їхній структурі. У деяких країнах реформа органів виконавчої влади характеризується як радикальна (повна реорганізація системи влади, «новий державний менеджмент» – Австралія, Нова Зеландія, Великобританія), а інші характеризуються більш вираженим прагматизмом та поступовістю – Німеччина, Фінляндія, Нідерланди.

У деяких країнах (Великобританії, Новій Зеландії, Австралії) були сформовані програми реформ щодо діяльності органів виконавчої влади, прийняті та впроваджені політичними елітами та державними службами. В інших країнах, хоча фундаментальна основа реформи державного управління була розроблена політичною елітою та центральним урядом, багато заходів прово-

дилися знизу вгору за допомогою експериментів та різноманітних інновацій. Наприклад, у Канаді використовували обидва підходи. Ключовими факторами тут є державна структура, її політична система та конституційна система.

Найрадикальніші структурні реформи здійснюються в англо-саксонських країнах (насамперед у Великобританії, Австралії, Новій Зеландії). Зокрема, в Англії створена трирівнева система центрального управління: міністерства – відомства – децентралізовані структури. Міністерствам призначені функції стратегічного управління у відповідній сфері. Агентства, що укладають угоди з міністерствами, організовують реалізацію конкретних програм. Децентралізовані структури, якими можуть бути як державні, так і приватні установи, безпосередньо надають державні послуги громадянам та юридичним особам. Загалом англо-саксонська модель передбачає переважно пасивний характер державної політики зайнятості, мінімальне втручання держави в ринкові відносини й обмежене застосування заходів державного регулювання. Характерною рисою є висока частка приватних підприємств і громадських організацій у наданні соціальних послуг. У внутрішньому валовому продукті країн із ліберальною моделлю соціальної політики державному сектору економіки належить лише невелика частка. Відповідно, у наданні соціальних послуг висока частка належить не державним органам, а приватним підприємствам і громадським організаціям [10, с. 191].

Особливий інтерес викликає вплив організаційної структури органів виконавчої влади на регулювання сфери зайнятості у Європейському Союзі. Перш за все слід відзначити, що організаційна система органів виконавчої влади держав ЄС та особливості взаємодії окремих її елементів завжди залежать від форми держави, що і зумовлює особливості їх структури та специфіку суб'єктного складу відповідної системи. Водночас є певні єдині організаційні характеристики, що притаманні всім або більшості країн. Держави ЄС, незважаючи на відмінності в організаційній структурі органів виконавчої влади, наділені повноваженнями врегулювати питання, які стосуються сфери зайнятості населення, самостійно на законодавчому рівні з урахуванням національної специфіки та діючої в межах ЄС практики [5, с. 167].

Одне із перших місць у пріоритетах Європейського Союзу останнім часом займає розробка програм зайнятості. Основна роль тут належить Європейській комісії з питань зайнятості і соціального захисту.

На рівні ЄС узгодження основних елементів економічних політик, стратегій зайнятості, макроекономічного діалогу проводиться в рамках Економіко-фінансового комітету через співпрацю з радою з трудових і соціальних питань та за участю представників Європейської ради, Комісії, Європейського центрального банку та соціальних партнерів [4, с. 135].

Комісія та Рада Міністрів щороку аналізують політику зайнятості держав-членів і оприлюднюють «Спільний звіт». Далі Комісія пропонує, а Рада затверджує «Головні напрями щодо зайнятості», на підставі яких країни ЄС розробляють національні «Плани дій щодо зайнятості». Допомагає Раді в цій роботі Комітет зайнятості, також створений згідно з Амстердамським договором на заміну Комітету із зайнятості на ринку праці, створеного 1996 року. Комітет із зайнятості здійснює моніторинг політики держав-членів у сфері зайнятості та ринків праці, сприяє її координації та висловлює свою думку. До нього входять по два представники від кожної держави-члена і два представники від Комісії.

У деяких країнах, наприклад у Франції й Великобританії, існує високий ступінь децентралізації у разі надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення. Деякі унітарні держави, наприклад скандинавські країни, також значно децентралізовані, де значна кількість повноважень була делегована від центральних органів влади на регіональний рівень. У таких унітарних державах ступінь децентралізації може дорівнювати і навіть перевищувати рівень децентралізації федеративної держави [1, с. 134].

Таким чином, у багатьох країнах Заходу в ході здійснення процесу децентралізації держава делегувала місцевим органам влади, недержавним організаціям повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання багатьох видів таких послуг, у тому числі у галузі зайнятості населення [5, с. 167]. У зв'язку з цим для України також є важливим зменшення успадкованої ще з радянських часів надмірної централізації у прийнятті рішень і адмініструванні задля забезпечення ефективної локалізації ресурсів для надання суспільних благ і стимулювання їх забезпечення за рахунок мінімальних витрат [2, с. 9]. Такий підхід повинен позитивно позначитись і на ефективності регулювання сфери зайнятості населення.

Оригінальністю відзначається також організаційна структура органів виконавчої влади у скандинавських країнах. Їх специфіка полягає у ліквідації двоїстого характеру (політики й адміністрації) класичного міністерства. Воно зберігає

тут за собою лише завдання формування політики. Функції ж безпосереднього виконання (адміністративні) належать до завдань автономних агенцій. Автономія агенцій полягає у тому, що міністерство не дає їм вказівок у конкретних справах, але міністр визначає загальний напрям політики адміністративної агенції і впливає на формування її бюджету.

Шведське законодавство також передбачило дію державних регіональних компаній, яким відводиться дольова участь у реконверсії підприємств і виробництва, що спрямована на нові товари, підтримку малого і середнього бізнесу, що значною мірою допомагає вирішити проблему працевлаштування.

Доцільно звернути увагу, як організаційна структура органів виконавчої влади впливає на систему державного регулювання сфери зайнятості населення у США. Органів, що називаються міністерствами, у США немає. На думку деяких дослідників, це не є випадковим, оскільки «виконавча влада в США конструювалась як влада президентська, і для засновників американської держави здавалась неприйнятною ідея міністерств – повновладних виконавчих органів» [9, с. 86]. Відповідно, спеціалізовані виконавчі структури створювались як підрозділи президентської влади – департаменти. Нині принцип єдності федеральної виконавчої влади вважається основоположним, і спеціалізовані органи міністерського типу й надалі називаються департаментами.

Особливістю інституційної організації виконавчої влади в США стало досягнення цією країною високого ступеня мобільності за відносно стабільної міністерської системи. Кількість департаментів збільшувалася поступово, реформи, які кардинально змінювали функції виконавчих органів влади, проводилися не часто. Організаційна стабільність департаментської системи пояснюється передусім складним порядком утворення департаментів [7, с. 335]. Модель державного регулювання сфери зайнятості населення у США, як і в багатьох інших англо-саксонських країнах, також характеризується значним ступенем децентралізації, що пов'язане з федеральним устроєм країни та існуванням у кожному штаті власного законодавства щодо зайнятості й безробіття. Ця модель заснована на індивідуалізмі та обмеженому впливі держави і конкуренції [3, с. 44].

Висновки. Отже, становлення нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері державної влади натеper виступає як надзвичайно

важливий напрям реформування системи органів державної влади в Україні. Цей напрям видається найбільш важливим, оскільки передбачає необхідність впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади, підвищити ефективність їх функціонування за допомогою реформи управління державою.

На основі проведеного аналізу досвіду зарубіжних країн щодо організаційної структури та діяльності органів виконавчої влади можна визначити, які заходи повинні сприяти розбудові ЦОВВ в Україні. Основні умови, які визначали ефективність структурних та організаційних підходів діяльності органів виконавчої влади в Західній Європі та США, охоплюють взаємозв'язок різних частин та рівнів влади; включають передачу багатьох адміністративних функцій децентралізованим установам; враховують перерозподіл адміністративних функцій з необхідністю висвітлення рівня галузі стратегічного управління або сфери контролю. Загальні функції та повноваження міністерств і державних комітетів повинні конкретизувати політичну (планувально-стратегічну), прогностичну роль міністерств та виконавську спрямованість діяльності державних комітетів. Саме на цій основі мають встановлюватися повноваження конкретних центральних органів виконавчої влади.

Як свідчить сучасний зарубіжний досвід, важливою передумовою ефективного управління сферою зайнятості є децентралізація надання відповідних послуг та забезпечення державою умов конкуренції між суб'єктами, що надають соціальні послуги у сфері зайнятості населення. Саме ці важливі аспекти є упущеннями у функціонуванні вітчизняної системи надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, яка, внаслідок цього не відповідає запитам отримувачів таких послуг.

При цьому слід зазначити, що механічний експорт будь-якого, навіть найбільш успішного зарубіжного досвіду державного регулювання сфери зайнятості населення на чужий ґрунт не гарантує автоматичного успіху. Будь-яка модель організаційної структури органів виконавчої влади є успішною в кожній конкретно взятій країні тоді, коли враховує її національні традиції, рівень соціально-економічного розвитку, особливості інституційної структури тощо. Саме тому спроби механічного перенесення моделей навіть найбільш успішних організаційних структур органів виконавчої влади на український ґрунт, швидше за все, не дадуть очікуваного позитивного результату, адже одними з основоположних

умов ефективного функціонування будь-якої з цих систем є відповідний рівень соціально-економічного розвитку країни, наявність відповідних фінансових, організаційних, нормативно-правових та інших ресурсів.

Поряд із тим науково обґрунтоване врахування позитивного зарубіжного досвіду впливу органі-

заційної структури органів виконавчої влади на систему державного регулювання сфери зайнятості населення сприятиме формуванню гнучкої моделі вітчизняного ринку праці, заснованого на гармонійному поєднанні стимулювання індивідуальних досягнень у праці та соціальних гарантій з боку держави.

Список літератури:

1. Нагорна І.В. Вплив організаційної структури державного управління на процеси реформування в країнах ЄС. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 128–141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2011_8_11.
2. Данилишин Б.М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б.М. Данилишин, В.В. Пилипів. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
3. Дівнич В.М. Світові моделі ринку праці та іноземний досвід державного регулювання ринку праці. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 2 (58). С. 43–47.
4. Діденко Н.Г. Ринок праці та стратегія зайнятості в ЄС: досвід регулювання та державного управління. *Держава і ринок*. 2011. № 11. С. 135.
5. Дубич К.В. Механізми державного управління соціальними послугами: зарубіжний досвід та українські реалії : монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2015. 379 с.
6. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
7. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 р. Конституції зарубіжних країн : навчальний посібник / за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. С. 333–345.
8. Міллер Ж. Політико-адміністративні систем країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Хоунова. Київ : Основи, 2005. 214 с.
9. Министерства и ведомства : учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. Москва : НОРМА, 2008. 256 с.
10. Опанащук П.В. Децентралізація надання послуг у сфері зайнятості населення в країнах з ліберальною моделлю регулювання ринку праці. *Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : збірник матеріалів доповідей та тез круглого столу, Київ, 18 квітня 2019 року / за заг. ред. Р.В. Войтович, П.В. Ворони. Київ : ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. С. 190–193.

Andrievskiy O.H. THE INFLUENCE OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE GOVERNMENT EXECUTIVE BODY OF FOREIGN COUNTRIES ON THE SYSTEM OF GOVERNMENT REGULATION OF THE EMPLOYMENT SPHERE

The organizational structure of public administration in EU and US countries is analyzed. The influence of reforms in the structure of executive body of foreign countries on the system of government regulation of employment sphere is investigated. It was pointed out, that an important prerequisite for effective management of the employment sphere is the decentralization of the provision of appropriate services and the provision of conditions for competition between the entities providing social services in the employment sphere. It is determined that there are different principles for determining the competence of ministries, in particular: functional, sectoral and territorial. It has been established that, despite the legislative mandate of all executive authorities, there is a need to improve the functional organization, first of all, to adopt the leading position of the ministry and to eliminate duplication of functions and a clear allocation of executive authorities' responsibilities. The analysis of the experience of foreign countries on the system of government regulation of employment sphere revealed that the effective activity of executive bodies was initiated due to the implementation of certain reforms in their structure. In some countries, the reform of the executive bodies is characterized as radical (complete reorganization of the system of government, "new public management" – Australia, New Zealand, Great Britain), while others are characterized by more pragmatism and gradualism – Germany, Finland, the Netherlands. The practical significance of the obtained results is that current international experience demonstrates that an important prerequisite for effective management of employment is the decentralization of the provision of appropriate services and the provision of conditions for competition between entities providing social services in employment sphere. It is been proven that any model of the organizational structure of the executive authorities is successful in each particular country when it takes into consideration its national traditions, level of social and economic development, peculiarities of the institutional structure, etc.

Key words: labour market, executive body, government regulation, employment, organizational structure.