

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/npuuola.v34.2024.2>*С. Ю. Батюк*

ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ НА РОБОТУ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ФРАНЦІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ СТ. – ПОЧАТКУ ХХІ СТ.

Постановка проблеми. Обравши європейський та демократичний шлях розвитку, Україна змушена проводити численні реформи: економічні, політичні, соціальні. Це викликано необхідністю реформувати та адаптувати вітчизняне законодавство, вищі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Адміністративна реформа являється однією з ключових в реалізації завдань, поставлених Україні для того щоб стати членом Європейського Союзу. Оскільки Франція володіє багатою історією та досвідом в плані проведення реформ в сфері публічної адміністрації, Україна має можливість використати накопичений досвід нашого європейського партнера, оцінити його досягнення в даній сфері державного управління, оцінити всі позитивні та негативні наслідки прийнятих рішень, а також уникнути допущених помилок.

Стан опрацювання цієї проблематики. При аналізі та пошуку оптимальних концепцій та прийняття ефективних рішень при проведенні адміністративної реформи, українська влада повинна проаналізувати власний досвід в даній сфері так і напрацювання наших європейських партнерів, щоб мати змогу якомога швидше та ефективніше інтегрувати державну систему публічної адміністрації з європейською. Даний аналіз має значне пізнавальне, історико-теоретичне та практичне значення. Україна вже на даний момент перейняла багато ідей у Франції, та продовжує вивчати питання проведення адміністративної реформи, використовуючи за основу саме французьку модель.

Метою статті є аналіз, визначення переваг та недоліків проведеної у Франції адміністративної реформи в період кінця ХХ ст. – початку ХХІ ст., з можливістю подальшого використання ідей та концепцій при реалізації адміністративної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Французька публічна адміністрація часто розглядалася як одна з найбільш консервативних систем публічної адміністрацій, якщо розглядати її у порівнянні з аналогічними державами континентальної системи публічного адміністрування (Німеччина) або державами так званої «наполеонівської системи» публічного адміні-

стрування (Іспанія або Італія). У деяких дослідженнях П'ята Французька Республіка, все ще зображується як країна, в якій система публічного адміністрування, знаходиться в процесі розвитку та удосконалення, якщо розглядати її з точки зору впровадження нових ідей та реформ у сфері публічного адміністрування [37], або як найбільш стійка до впливу нових ідей публічного менеджменту [42]. Французький соціолог Мішель Крозьє розглядає Францію як «консервативне суспільство» в «стані сповільненого сприйняття сучасних тенденцій» [17, 18]. Загальновідомим для науковців, залишається факт, що реформи в сфері публічного адміністрування не грали значної ролі у сферах соціально-політичного та правового життя П'ятої Французької Республіки, в період 1980–1990 роках минулого століття, домінуючу роль вони мали в країнах Англо-американської моделі публічного адміністрування. Дані реформи не мали на меті кардинальні зміни, спрямовані на трансформацію самої природи системи публічного адміністрування. Проте уроки, винесені з аналізу політичної складової (коли оцінюються результати та наслідки змін) та з неінституціоналістичних теорій (коли ставка робиться на національних особливостях реформ, через інституційні обмеження та аналіз історичних закономірностей), дозволяють науковцям ширше та глибше розглянути дані зміни. Поверхневий аналіз, логічно приводить до хибних висновків. Головна причина – це те що, напрямок реформ публічної адміністрації інтенсивно розвивався з особливостями, що притаманні французьким правовим традиціям [1, 10], який історично пов'язаний шляхом інституційного розвитку, що відбуваються в державах наполеонівської системи публічного адміністрування [36] або державах континентальної системи публічного адміністрування [38]. Інші причини стосуються саме в необхідності наполягати на важливості поступових способів змін [1] або на довгостроковій перспективі в контексті створення стійких правових інституцій. Ідеї «Нового Державного Управління» (New Public Management – NPM), які вперше з'явилися у Великобританії у 1980-тих роках, розвивалися і впроваджувалися з врахуванням французьких правових традицій та з певними інституційними обмеженнями [2, 42]. Також, необхідно підкреслити особливості реформ в плані підвищення ефективності роботи окремих міністерств, деякі з них (наприклад – міністерство освіти та досліджень, міністерство соціальної політики та інші) розвивають власний план розвитку та власні методи застосування управлінських інструментів [25, 29].

Як і в Сполучених Штатах Америки, в реформі публічної адміністрації П'ятої Французької Республіки, в першу чергу базувалися на методах «Планування, Програмування та Бюджетування» (Planning, Programming and Budgeting System – PPBS) через так звану програму «Рационалізації Бюджетних Витрат» (Rationalization of Budgetary Choices – RCB).

В січні 1968 року, був даний старт програмі «Рационалізації Бюджетних Витрат» (RCB), яка мала на меті, досягнення трьох різних цілей: розробка мікроекономічних інструментів (аналіз рентабельності) для покращення якості прийняття рішень шляхом оптимізації методів державного управління; рационалізація бюджетного процесу з використанням інструментів планового підходу до розробки та затвердженню основного та

місцевого бюджетів; розробку управлінських інструментів для сприяння управлінню у різних сферах державної політики. Протягом 1970-тих років ця програма повільно скорочувалась, а альтернативні підходи, орієнтовані на права громадян, розвивалися і привели до прийняття кількох законів, які фактично накладали нові обмеження на публічну адміністрацію. На початку 1980-тих були розпочаті численні реформи, які були впровадженні з різними результатами у П'ятій Французькій Республіці під назвою «модернізація публічного управління», «адміністративна реформа» або «державна реформа».

На початку 1980-тих років Франція вперше зробила ставку на політику децентралізації, та збільшила свій вплив на підвищення ефективності роботи публічної адміністрації. У 1981 році була проведена територіальна децентралізація відома як «Закон Дефера», названа в честь її автора, міністра внутрішніх справ П'ятої Французької Республіки Гастона Дефера, підвищила статус і надала більше повноважень місцевим органам виконавчої влади та покращила систему стримувань та противаг у французькій системі державного управління [34; 45]. Територіальна децентралізація була першою реакцією державної влади на проблеми щодо розподілу політичної влади на місцях, а не відповіддю на неефективність публічної адміністрації. Повноваження були передані місцевим органам державної влади у кількох сферах (соціальна, комунальна, освітня, культурна, транспорт), але без чіткого розмежування між виконавчими структурами органів місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади.

Перша версія «реформи державного управління» у французькому розумінні була реалізовувалася в період з 1984 по 1986 рр. під керівництвом прем'єр-міністра Лорана Фабіуса, продовжувалася в іншій формі урядом Жака Ширака (1986–1988) і вдосконалювалася в 1989 році у зв'язку з запровадженням політики «Оновлення державної служби» (Public Service Renewal – PSR), ініційованої прем'єр-міністром Мішелем Рокардом (1988–1991). Програма реформ була близька до моделі «орієнтації на державну службу», через реформу «Нового Державного Управління» (NPM), запропоновану відомим британським науковцем в сфері управління державним сектором Еваном Ферліє (1996). Дана програма направлена на оцінку якості адміністративних послуг, враховуючи проблеми з користувачем державних послуг, деякі управлінські методики і встановлення нового порядку набору на державну службу з преференціями для державних службовців і контроль через взаємовідносини між ними. Реформа вимагала підвищення авторитету державної служби серед державних службовців [28]. Експерименти та навчальні процеси відігравали домінуючу роль в процесі реалізації реформ. У контексті серйозних соціальних змін у державному секторі в 1988–1989 роках, програма «Оновлення державної служби» (Le renouveau du service public – прийнята у лютому 1989 р.) запропонувала прийнятний компроміс шляхом посилення ролі профспілок державних службовців, управління людськими ресурсами та соціального діалогу а також впровадження нових принципів і методів управління, таких як програма оцінки політичних рішень. Були проведені експерименти в плані форм контактів між міністерствами: Міністерством Державної Служ-

би та Міністерство фінансів, яке досить неохоче приєднувалось до нових реформ та програм в сфері публічного адміністрування у 1980-х роках [1, 14, 27]. У 1990-тих роках були прийняті додаткові бюджетні зміни, які були призначені для того, щоб керівники міністерств мали широку свободу в подальшому розподілу асигнувань; було проведено експерименти з укладанням контрактів між центральними адміністраціями, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань бюджету; було надано більше повноважень в сфері контролю над витратами на рівні місцевого самоврядування. Ідеї, політичні інструменти, цілі та сфера реформ були значно змінені до середини 1990-х років, до такої міри, що «інструментарій» нового державного управління поступово став домінуючим у реформі публічної адміністрації [2]. В цей самий час, однак, ідеї «Нового Державного Управління» (NPM) поступово стали більш популярними серед вищого керівництва Французької Республіки, впроваджуючи їх через постійні комітети з питань державних реформ та звіти.

В результаті цих процесів, що тривали в 1990-х роках, багато ранніх і важливих змін відбулися на початку 2000-х років. Найважливіші зміни у французькій публічній адміністрації – зокрема, з точки зору прийняття нових методів та підходів для реалізації «Нового Державного Управління» (NPM) – які були започатковані у реформах 2001 року в сфері процедури формування бюджету Франції. Реформа була проведена шляхом прийняття Інституційного Закону про Бюджетне Законодавство (Loi organique relative aux lois de finances – LOLF), який вступив в дію у січні 2006 року. Закон про Бюджетне Законодавство 2001 року систематизував використання інструментів «Нового Державного Управління» (NPM) (бюджети орієнтовані на виконання програм, нова система управління ефективністю, підхід до політики «реальних витрат», обмежувальні інструменти для витрат на персонал та нову систему підзвітності для парламенту). Це також дало поштовх для подальших реформ [3, 16]. Бюджетна реформа дозволила відновити контроль щодо виконання міністерствами їх обов'язків і поступово збільшила обмеження для багатьох автономних органів (громадських установ). Деякі науковці поставили під сумнів в реальній ефективності даної програми, і сумнівалися у відповідності наданих показників [13] або, в більш широкому сенсі, відзначили нові форми бюрократизації за допомогою розрахунків, що ліквідовують наслідки делегування відповідальності і посилення автономії органів публічної влади котрі також було включено до Закону про Бюджетне Законодавство [12].

Протягом 1990-х і на початку 2000-х років процес створення нових державних агентств був однією з складових програми державних реформ, що проводилися у Франції, але він був безсистемним і обмеженим порівняно з іншими європейськими країнами (Великобританія, Нідерланди) [6]. Створення нових автономних державних органів в переважній більшості відбувалося у формі громадських установ, яка протягом десятиліть використовується для багатьох вже існуючих автономних державних органів [15, 33, 40].

Після обрання президентом Франції Ніколя Саркозі в липні 2007 року було розпочато програму «Загального Огляду Державної Політики» з явним

посиланням на аналогічну «Канадську оглядову програму», ініційовану урядом Канади на чолі з представником Ліберальної партії, прем'єр-міністром Жаном Кретьєном у 1995 році, або «Програмою Перегляду Витрат», яка проводилась у Великобританії починаючи з 2002 року [32]. Французька «Програма Перегляду Державної Політики» (Rйvision Gййпйgale des Politiques Publiques – RGPP) була направлена на «переосмислення держави» та направлено на боротьбу з державним боргом та дефіцитом бюджету. Міністерства були поставлені перед питанням щодо того, якими є їхні поточні цілі та завдання, інструменти та шляхи їх реалізації, та чи фінансування конкретних державних програм повинно зберігатися, або бути скорочене, чи взагалі припинене. Аудиторські перевірки органів державної влади були проведені кількома малими «командами», що об'єднували державних чиновників, міністерських та міжвідомчих інспекцій з консультантами, також вперше вдалося залучити приватні консультаційні фірми до даної програми. Упродовж 2007–2012 років цей процес реформування спричинив три трансформації форми державної організації, з різким і специфічним впливом на адміністративно-територіальний устрій, на значну кількість міністерських галузевих підрозділів і префектур [8, 39]. По-перше, були визначені межі повноважень між міністерствами, а кількість міністрів значно скоротилося, що призвело до створення об'єднаних цільових міністерств. У всіх міністерствах центральні департаменти та управління були об'єднані. По-друге, місцеві державні адміністрації були реорганізовані на рівні регіону та департаменту через численні об'єднання, які поширилися на всі територіальні підрозділи. Було прийнято рішення про реорганізацію регіональних підрозділів міністерств відповідно до міністерської владної вертикалі зверху вниз, об'єднавши 23 регіональних підрозділів у 8 регіональних підрозділів, межі адміністративного підпорядкування яких повністю відповідають новим регіональним об'єднанням. На рівні департаментів також була створена нова структурна одиниця для надання адміністративних послуг шляхом створення двох або трьох міжвідомчих директоратів, що об'єднали під своїм керівництвом десятки вже існуючих директоратів міністерств на рівні департаментів. По-третє, була введена нова ієрархія між адміністративними рівнями, пов'язана з перестановкою префектів. Тепер регіональний рівень став основним рівнем для управління та реалізації державної політики; рівень департаментів вважається місцем, де держава адаптується до потреб громадян на територіальній основі. Як наслідок, регіональний префект зараз розглядається як основа в системі органів державної влади місцях. Префекти департаментів посилили свої міжміністерські повноваження, і тому, як стверджується, вони безпосередньо керують організацією надання адміністративних послуг на рівні департаментів.

У рамках «Програми Перегляду Державної Політики» (RGPP) кілька заходів жорсткої економії коштів державного бюджету вплинули і на державну службу. Перши заходом фінансового плану, яку провів президентом Франції Ніколя Саркозі, стало замороження ставки заробітної плати на державній службі з 2010 року. Ставка зросла на 2,8% протягом періоду з 2008–2011 роках, коли ж в цей самий час інфляція склала 4,4%, що при-

звело до реального скорочення заробітної плати державних службовців на 1,6%. Другий захід жорсткої економії стало зменшення кількості державних службовців та проведенні відповідних реорганізацій. Цей захід втілювався у гасло: «Замінемо одним державним службовцем, двох чиновників, що виходять на пенсію». У цьому сенсі скорочення робочих місць у державній службі справді було ефективне: у 2008 році було скорочено 75 000 робочих місць, у 2009 році – 45 000, що становить 5% робочих місць в уряді за ці два роки. Це призвело до зменшення витрат на державний апарат у національному бюджеті (з 43% у 2008 році до 36,5% у 2010 році).

Беручи до уваги цілий ряд послідовних дій, в сфері адміністративних реформ, без сумніву, на французький шлях проведення реформ вплинули ключові політико-адміністративні складові французької бюрократії. Звичайно, ці впливи не є систематичними і повинні аналізуватися в певному контексті. Однак для того, щоб забезпечити більш широке та повне уявлення про ці потенційні інституційні обмеження, ми можемо підкреслити чотири фактори.

Два перших пов'язані зі ступенем поширеності, системи публічної адміністрації, наприклад спектр компетенцій, які підпадають під прямий вплив центральних органів державної влади, органи, організації та представники, через які, центральні органи державної влади реалізують державну політику. Французька держава була визнана прикладом «унітарної і централізованої держави» – «держави наполеонівського типу» – з сильною національною централізованою інтеграцією через єдину територіальну адміністративну структуру [19, 24]. Міністерства мають субнаціональні одиниці на місцях, що представляють підрозділи центральних міністерств як на рівні регіону, так і на рівні департаменту. Однак, ці ж регіональні та департаментські територіальні підрозділи, в цей же час підпорядковуються префекту, який являється представником уряду Франції в цілому. Дана система утворила територіальну і вертикально інтегровану адміністративну систему, як з точки зору міністрів, так і з більш політичної сторони з політичним контролем, який захищали префекти. Ці державні структури та вплив префектів на місцях сприяли децентралізації з початку 1980-х і до 2000-х років. Реорганізація державного апарату та переосмислення правового статусу префектів неодноразово ставилися на порядок денний, але політичний аспект, який діяв у цих реформах – протистояння між центральними міністерствами, територіальними підрозділами міністерств, префектам та органами місцевого самоврядування призвели до поступових реформ [8]. Друга супутня сторона стосується структури державного управління. Хоча Франція історично вважалася централізованою державою, місцеві представники та органи влади завжди відігравали важливу роль в питаннях державного управління у період республіканського правління у Франції та отримували пільги та привілеї [34]. У цьому контексті децентралізація завжди була прогресивною реформою, що призвела до посилення впливу місцевих органів державного управління та реформувала державу з чітко централізованої «наполеонівського типу», в децентралізовану [10,35], що було представлено Законом про Децентралізацію 2003–2004 років.

Третім компонентом є ступінь правового закріплення, наприклад ступінь, до якої французька адміністрація обмежена стандартними операційними процедурами та правилами. Франція створила великий і окремий розділ адміністративного права, що складається з узгодженої правової доктрини, яка охоплювала всю сферу бюрократичної діяльності. Ця велика і потужна система права була підтримана юристами та науковцями. Як наслідок, французька адміністративна система характеризувалася складним правовим регулюванням, починаючи від сильного державного органу, що регулює роботу державного апарату, а також закону, який організовує професійне життя всіх державних службовців (*statut general des fonctionnaires*) [20]. Існування цієї «жорсткої [правової] основи» [31] пояснює, чому будь-які «нові» види – такі, як «новий рух громадського управління» – пройшли складний відбір. Існування спеціальних навчальних шкіл, призначених для підготовки державних службовців вищого рівня (на вершині системи даних спеціалізованих навчальних закладів стоїть Школа національної адміністрації – *Ecole nationale d'administration*, [21]), є іншою ознакою, пов'язаною з інституцією, яка навіть акцентувала на дану тенденцію [5].

Четвертий і останній компонент стосується політико-адміністративного взаємозв'язку і вказує на відносини між політиками і бюрократами «на вершині адміністративно-управлінської піраміди». З політичної сторони П'яту Французьку Республіку часто називають напівпрезидентською. Гібридний характер її політико-адміністративної системи полягає в тому, що, хоча її Конституція від 4 жовтня 1958 року надала широкі контрольні повноваження парламенту, так і конституційні реформи все більше зміцнювали права і повноваження Президента порівняно з Прем'єр-міністром. Президент спочатку обирався на сім років – тоді як члени Національної асамблеї вибиралися на п'ять років, але Конституційна Реформа 2000 року зрівняла термін повноважень президента і термін повноважень членів Національної асамблеї. Результатом цієї реформи є вирівнювання циклів президентських і парламентських виборів. Те, що президентські вибори зараз заплановані перед парламентськими виборами, посилює президентські повноваження.

Загалом, використовуючи президентську та урядову складові виконавчої влади, П'ята Французька Республіка надала великі повноваження вищим державним службовцям і розробила досить політизовані відносини між прем'єр-міністром і урядовцями. З одного боку, французька адміністрація опирається на переважну більшість державних службовців, які набираються на конкурсній основі, навчаються в спеціальних державних інститутах та просуваються по службі через раціоналізовані механізми. Загальновідома державна система, яка виникає внаслідок цих механізмів: єдина система державної служби, яка заснована на професійній кар'єрі, традиційно пов'язана з ідеєю сильної державної влади та концепцією громадянського суспільства, що охоплює велику кількість видів публічної та службової діяльності (від суверенних функцій до промислових та комерційних комунальних послуг). Її легітимність базується на основоположних, домінуючих цінностях, що визначають «служіння державі». Вони

підкреслюють ідею незалежного державного службовця, який працює на загальні інтереси та охороняє суспільне благо, а також пропагує принципи неупередженості, рівності, адаптивності та безперервності. З іншого боку, форми політичного впливу на вищому рівні завжди зберігалися і навіть постійно використовувалися як засоби структурування для управління, створення лояльності та контролю адміністрації на вищому рівні через міністерства та дискреційні призначення (політична лояльність у балансі з компетентністю). Першим основним кроком цього процесу «політизації» на вершині, це порядок призначення міністрів. Друга форма політизації полягала в повному використанні дискреційних повноважень щодо призначення на керівні посади у центральних органах державної влади і навіть більшої кількості політичних кандидатур, право призначення яких належить президенту і уряду, конкретно домовлене з прем'єр-міністром під час періодів розподілу влади [7]. Не дивно, що ця різноманітна динаміка політизації призвела до зростання форм «стратегічної політизації» або «функціонально політизованих» кандидатур серед вищих державних службовців [7, 22], стратегічний огляд конкретної політики, посилення зобов'язань щодо цілей, політичних виборів і результатів цієї політики та особистої лояльності до міністра. Активізація цієї політизації була притаманна для періоду правління Ніколя Саркозі [9, 43]. У недавньому контексті вищими державними службовцями Франції також загрожує зростаючий вплив незалежних консультантів [2, 23].

Вплив адміністративної реформи на роботу публічної адміністрації Франції

а) Загальний вплив реформ

Загальний погляд на ефективність державного управління є в цілому збалансованим, з незначною негативною тенденцією. Негативні думки щодо впливу реформ на ефективну діяльність державної служби помітно переважають позитивні. Таким чином, майже опитаних 30% респондентів серед державних службовців вказують на зменшення ефективності діяльності публічної адміністрації у 2022 році порівняно з 2007 роком. Проте значна частка – 53% респондентів – вважають що ситуація кардинально не змінилася. Узагальнюючи, можна стверджувати, що погляди розрізняються залежно від рівня відповідальності респондента, стаючи більш критичними, в залежності від рівня в ієрархії.

б) Політичний вплив реформ

Дві найбільш сприятливі оцінки, що вказують на покращення, є нечисленними і пов'язані з витратами та інноваціями. Це свідчить про досить обмежений погляд на покращення, оскільки перший пункт відображає численні ініціативи «Програми Перегляду Державної Політики» (RGPP), спрямовані на скорочення витрат, а друга – на технологічні зміни (електронне урядування, Інтернет). Сприйняття покращення ефективності діяльності публічної адміністрації відповідає загальному погляду на напрямки реформ, про які йшлося вище. Після цього лише етична поведінка державних службовців покращилася, що не обов'язково легко інтерпретувати.

Навпаки, у великій кількості галузей діяльності державних службовців ефективність знизилася. Деякі уявлення про зниження стосуються «зов-

нішніх» ефектів, що виникають внаслідок адміністративно-процесуальних дій: найбільш помітні і найбільш тривожні результати в цій сфері полягають у тому, що опитані керівники вважають, що згуртованість трудового колективу погіршилася разом з довірою громадян до влади. У меншій мірі респонденти вважають, що участь громадян в діяльності органів державної влади та взаємодія з нею, також знизилась. Інші чіткі уявлення про погіршення стосуються «внутрішнього» негативного сприйняття державного сектору та морального стану його персоналу: більшість респондентів вважають, що мотивація персоналу зменшилася, так само як привабливість державного сектора (тобто органів державної влади) як роботодавця. Аналогічним чином, вважається, що ситуація погіршилася в сфері документообігу та адміністративного апарату, що може відображати певну жорсткість, пов'язану з Законом про Бюджетне Законодавство (LOLF), і бюрократизацію, спричинену діяльністю центральних органів державної влади. Ці результати вказують на певні проблеми та неусвідомлення сучасних тенденцій серед вищого державного керівництва, його надмірний консерватизм та проблеми взаємодії між різними державними органами на всіх рівнях.

Щодо інших питань публічного адміністрування – якість обслуговування, ефективність державної політики, узгодженість і координація дій в процесі реалізації державної політики, прозорість і відкритість, рівність доступу до публічних послуг, справедливе ставлення до громадян – є баланс поглядів.

Деякі з цих результатів істотно коливаються від одного сектора до іншого. Погляди в цілому оптимістичні для керівників економічного та фінансового секторів. Особливо це стосується питань якості надання адміністративних послуг. В секторі охорони здоров'я дослідження вказують, на зниження мотивації персоналу даного сектору соціальних послуг, які є найяскравіше виражені, ніж в інших галузях.

в) Індивідуальний вплив державних службовців на адміністративну реформу Франції

Розглядаючи питання щодо задоволення умовами праці в органах державної влади, можна одержати оптимістичні результати, хоча до цих даних необхідно дуже ретельно ставитися з огляду на соціальну та адміністративну структуру: керівники, які займають важливі посади та володіють високим соціальним статусом, органічно виражають в більшості позитивні погляди. Таким чином, 80,5% респондентів вважають, що умови праці їх задовольняють, 75% вважають, що в них гідні умови праці, а 67% рекомендують свій державний орган, як перспективне місце для роботи, однак, 54% респондентів в опитуванні вважають, що вони регулярно відчують перевантаження на роботі, або не в змозі впоратися з поставленими завданнями.

Щодо вірності обов'язку перед державним органом в якому працює державний чиновник, результати досить неоднозначні. З одного боку, можна стверджувати про великий рівень відданості роботі органу державної влади з сторони держслужбовців, на основі проведеного опитування – 70% стверджують, що їх навчали вірити у цінність залишатися лояльними до

свого місця роботи – або пов'язаного з роботою, 69% респондентів заявили, що вони сприймають проблеми пов'язані з діяльністю свого органу, як свої особисті. З іншого боку, лише 48% респондентів стверджують, що вони бажають пройти свій кар'єрний шлях в одному державному органі, 41%, що їм буде важко покинути свій державний орган, навіть якщо б вони забажали. Серед вищої керівної ланки, панують більше ідеї певної мобільності в плані кар'єрного шляху. Близько 79% опитаних вважає, що перебування протягом більшої частини своєї кар'єри на одному місці, не сповільнює або зупиняє її подальший розвиток. Ці дані слід розглядати у світлі відмінностей між різними міністерствами, з дуже змінними умовами оплати праці, компенсацій та соціальних гарантій.

Висновки. Французький напрямок руху розвитку адміністративних реформ характеризується певними особливостями. По-перше, політика реформи публічної адміністрації, насамперед не була спрямована на радикальні зміни в політичному чи адміністративно-організаційному плані, як це спостерігалось в деяких інших європейських країнах (зокрема, у Великобританії), окрім періоду правління президента Ніколя Саркозі. По-друге, розповсюдження ідей «Нового Державного Управління» (NPM) відбувалося, поступово, з низькою інтенсивністю і з реальною активізацією в 2000-х роках з двох основних причин: Закон про Бюджет 2001 року, що запроваджує систематичне управління ефективністю та погіршення становища державної фінансової системи, що призвало до більш структурних заходів реорганізації шляхом об'єднання числених міністерств та їх структурних підрозділів на всіх рівнях, для того щоб оптимізувати їхню роботу, покращити взаємодію та скоротити витрати на їх утримання, що було реалізовано під час президентства Ніколя Саркозі. По-третє, французький напрямок руху розвитку реформ публічної адміністрації повинен розглядатися в довгостроковій перспективі, щоб підкреслити його специфіку. При цьому можна підкреслити три основні реформи. Початковою, домінуючою та стійкою тенденцією адміністративних реформ стала політика децентралізації, відповідно, у 1981–1983 та 2003–2004 роках, що представляє собою значний відхід від двох «наполеонівських» особливостей: централізації та однорідності. Методи управління ефективністю тепер є частиною французької адміністративної системи: вони вперше були впроваджені поступово до 1980-х років, але була запроваджена система управління ефективністю після того, як Закон про Бюджет 2001 року наголосив на ієрархічну систему та контроль через управлінські інструменти в управлінні публічними органами, в тому числі напів-автономними суб'єктами, такі як громадські організації. У французькому контексті нещодавно запроваджені управлінські інструменти були використані для зміцнення механізмів централізації, які вже працюють в державі, і одночасно доповнювали попередні ієрархічні засоби керування та контролю, притаманні «наполеонівському» шляху. Нарешті, у політичному контексті президентства Саркозі, поряд з фінансовою кризою, сильним керівництвом і новою урядовою коаліцією, місцеві підрозділи французьких державних органів були також реформовані через об'єднання різних структурних підрозділів органів державної влади та посилення ролі префектів [8]. Ця реформа

породжувала гібридну модель. З одного боку, вона надала нові міжвідомчі можливості існуючим установам, таким як місцеві підрозділи французьких державних органів та префекти. З іншого боку, вона також знову відродила «наполеонівську» логіку діяльності префектів і політичну ієрархію. Таким чином, важливі адміністративні зміни відбулися у французькій державній адміністрації. Хоча багато історичних особливостей французької держави були збережені, вони також іноді були ослаблені, переорієнтовані або переоцінені реформами. При цьому найважливіші питання досліджень полягають у розумінні варіацій їхнього впливу – за інтенсивністю та змістом – відповідно до різних рівнів і позицій у французькій бюрократії: керівників центральних адміністрацій, в агентствах (громадських організаціях) і в місцевих одиницях міністерств на регіональному та департаментському рівнях.

Література

1. Bezes, P. (2009). *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962–2008)*, Paris, PUF (coll. Le Lien Social).
2. Bezes, P. (2012), "Etat, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012/3 n° 193.
3. Bezes, P. (2010b). "Path-Dependent and Path-Breaking Changes in the French Administrative System: the Weight of Legacy Explanations". In M. Painter and B.G. Peters (eds), *Tradition and Public Administration*, London: Routledge.
4. Bezes, P. (2010), "Morphologie de la Révision générale des politiques publiques. Une mise en perspective historique et comparative", *Revue française d'administration publique*, 4, 2010.
5. Bezes, P., Jeannot G. (2011), "The Development and Current Features of the French Civil Service System" in Frits M. van der Meer, ed., *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, 2011.
6. Bezes, P., Fimreite, A.-L., Le Lidec, P., Laegreid, P. (2013), "Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in France", *Governance*, vol. 26.
7. Bezes, P., Le Lidec, P. (2007), 'French Top Civil Servants Within Changing Configurations. From Monopolisation to Challenged Places and Roles ?' in Edward C. Page and Vincent Wright (eds.), *From the active to the enabling state. The changing roles of top officials in European Nations*, London: Palgrave/MacMillan.
8. Bezes, P., Le Lidec, P. (2010). "L'hybridation du modèle territorial français. La réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat et la Révision générale des politiques publiques", *Revue française d'administration publique*.
9. Bezes, P., Le Lidec, P. (2011), "Steering from the Centre in France in the 2000s. When Reorganizations meet Politicization" in Dahlstrom (C.), Pierre (J.), Peters (B.G.), eds., *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto, University of Toronto Press, 2011.
10. Bezes, P., Parrado, S. (2013), "Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain", *West European Politics*, Vol. 36.
11. Bezes, P., Pierru, F. (2012), "The Politics of Mergers. Exploring The Drivers of Organizational Changes and the NPM/Post-NPM Debate in Two Policy-Sectors (Employment and Health) in France", *Communication au Congrès de l'International Political Science Association (IPSA)*, Madrid, 8–12 juillet 2012.
12. Boussard, V., Loriot M. (2008) "Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF", *Revue française d'administration publique*, n° 128–4.
13. Brunetière Jean-René (2006), "Les indicateurs de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), une occasion de débat bureaucratique", *Revue française d'administration publique*, n°116.
14. Chaty, L. (1997). *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan.

15. Conseil d'Etat (2012), Les agences : une nouvelle gestion publique? Etude annuelle 2012, Paris, La Documentation française.
16. Corbett, A. (2010), "Public management policymaking in France: legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998–2001", *Governance*, 23 (2)
17. Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris: Le Seuil.
18. Crozier, M. (1970), *La société bloquée*, Paris, Le Seuil.
19. Crozier, M. Thoenig, J.-C. (1975). 'La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France', *Revue Française de Sociologie*.
20. Dreyfus, F.(2000), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIème siècle-XXème siècle)*, Paris, La Découverte.
21. Eymeri, J.-M. (2001) *La fabrique des énarques*, Paris, Economica.
22. Eymeri, J.-M. (2003), 'Frontière ou marches? De la contribution de la haute administration à la production du politique', dans Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin.
23. Gervais, J., "Les sommets très privés de l'Etat. Le "club des acteurs de la modernisation" et l'hybridation des élites", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194, septembre 2012.
24. Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politicoadministratif français*, Paris: Le Seuil.
25. Guillemot, D., Jeannot, G., (2013). "Modernisation et bureaucratie. L'administration d'Etat à l'aune du privé", *Revue française de sociologie*, Janvier-Mar.
26. Hayward, J. and V. Wright (2002). *Governing from the Centre. Core Executive Coordination in France*, Oxford: Oxford University Press.
27. Jeannot, G. (2003), "The «service project» experience in the French civil service», *International journal of public sector management*.
28. Jeannot, G. (2006) «Diffusing Values or Adjusting Practices? A Review of Research on French Public Utilities», *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19.
29. Jeannot, G., Guillemot D. (2010). "Réformer par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la modernisation de la gestion de l'Etat". *Politiques et Management public*.
30. Jeannot, G., Goodchild B. (2011) "Fuzzy jobs in local partnerships: case study of urban and rural regeneration in England and France", *Public administration*, vol 89, n° 3
31. Knill, C. (1999) 'Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform : Autonomous versus Instrumental Bureaucracies', *Journal of Public Policy*.
32. Lafarge, F. (2010), 'La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité', *Revue française d'administration publique*, 4, n°136
33. Lafarge, F. (2011), "France". In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert and P. Lægread (eds), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. London, Palgrave.
34. Le Lidec, P. (2001), *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse pour le doctorat en science politique, Université Paris-I, novembre.
35. Le Lidec, P. (2007). "Le jeu du compromis. L'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 121–122.
36. Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.
37. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
38. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
39. Poupeau, F.-M. (2011), "(Con)fusion dans l'Etat départemental. La mise en place des Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM)", *Revue française d'administration publique*, n°137, 2011.
40. Rochet, C. (2002). *Les établissements publics nationaux: un chantier pilote pour la réforme de l'Etat*, Paris : La documentation française.
41. Rouban, L. (2004), "Politicization of the civil service in France. From Structural to Strategic Politicization", in B. Guy Peters, Jon Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative perspective. The quest for control*, London: Routledge.
42. Rouban, L. (2008), "Reform without Doctrine: Public Management in France", *International Journal of Public Sector Management*, "Public management reform in countries in the Napoleonic administrative tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain".

43. Rouban, L. (2009), 'La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'Etat', Télescope, hiver.

44. Siniĭ, A. (2006), L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'Etat, Paris, Economica.

45. Thoenig, J.-C. (1985), "Le grand horloger et les effets de système : de la décentralisation en France", Politiques et Management Public.

Анотація

Батиук С. Ю. Характеристика та вплив адміністративної реформи на роботу публічної адміністрації у Франції у другій половині ХХ ст. – початку ХХІ ст. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню, характеристиці та впливу адміністративної реформи на роботу публічної адміністрації у П'ятій Французькій Республіці у другій половині ХХ ст. – початку ХХІ ст. Був проведений ретельний аналіз першопричин, які викликали необхідність в проведенні даної реформи, історичні, соціальні та економічні аспекти, особливості французької політичної системи, суспільні настрої та виклики серед громадян, які визначили базові ідеї та концепції, на яких базується система реформ, рішень які були прийняті під час реалізації реформи. В роботі досліджувалася періодизація реформ, політична обстановка у Французькій Республіці в різні періоди, та вплив даних обставин на впровадження нових тенденцій та ідей, швидкості, необхідності та ефективності прийнятих політичних, економічних, правових та управлінських рішень. Було з'ясовано особливості становлення та функціонування органів державної влади в період проведення реформ, а також розглянуто питання можливості співіснування та взаємодії центральних та місцевих органів влади. Значну увагу зосереджено на конституційних повноваженнях органів законодавчої та виконавчої влади. Був зроблений акцент на еволюцію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, відокремлених підрозділів міністерств та державних установ. Найбільше увагу звернуто на постійний конфлікт та дублювання повноважень між різними структурами, що створювало дисбаланс під час реалізації державної політики на місцях. Неефективність роботи органів державної влади, наявність однакових функцій в державних організаціях різного підпорядкування, неповнота владних повноважень у органів місцевого самоврядування, що обмежувало їх функціонал, незмірна централізованість у державній системі управління, що являється традиційним для Франції, в сукупності змусили французьке керівництво піти на серію реформ, які тривають досі.

Ключові слова: адміністративна реформа, правові інституції, державний бюджет, державна служба, політичні взаємовідносини, адміністративна юстиція, префектура, конституція.

Summary

Batiuk S. J. Characteristics and impact of administrative reform on the work of public administration in France in the second half of the 20th century. – the beginning of the 21st century. – Article.

The article is devoted to research, characteristics and impact of administrative reform on the work of public administration in the Fifth French Republic in the second half of the 20th century. – the beginning of the 21st century. A thorough analysis of the root causes that led to the need for this reform, historical, social and economic aspects, features of the French political system, public attitudes and challenges among citizens was carried out, which determined the basic ideas and concepts on which the system of reforms is based, the decisions that were made during the implementation of the reform. The work investigated the periodization of reforms, the political situation in the French Republic in different periods, and the influence of these circumstances on the introduction of new trends and ideas, the speed, necessity and effectiveness of political, economic, legal and management decisions. The peculiarities of the formation and functioning of state authorities during the period of reforms were clarified, as well as the issue of the possibility of coexistence and interaction of central and local authorities was considered. Considerable attention is focused on the constitutional powers of the legislative and executive authorities. Emphasis was placed on the evolution of state authorities, local self-government bodies, separate divisions of ministries and state institutions. The greatest attention was paid to the constant conflict and duplication of powers between various structures, which created

an imbalance during the implementation of state policy on the ground. The ineffectiveness of the work of state authorities, the presence of the same functions in state organizations of different subordinates, incomplete powers of local self-government bodies, which limited their functionality, excessive centralization in the state management system, which is traditional for France, all together forced the French leadership to embark on a series of reforms, which continue to this day.

Key words: administrative reform, legal institutions, state budget, civil service, political relations, administrative justice, prefecture, constitution.