

DOI: 10.15276/ETR.02.2024.10
 DOI: 10.5281/zenodo.11238270
 UDC: 351.077/.078(100)
 JEL: M16, M48

ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНА

A REVIEW OF THE ADMINISTRATIVE SYSTEM OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Hanna O. Hratiotova, PhD in Economics
 Odesa Polytechnic National University, Odesa, Ukraine
 ORCID: 0000-0002-8594-489X
 Email: savhenko965@gmail.com

Kateryna P. Lukianchuk
 Odesa Polytechnic National University, Odesa, Ukraine
 ORCID: 0000-0002-7321-4769
 Email: katerynalukian@gmail.com

Received 26.01.2024

Граціотова Г.О., Лук'янчук К.П. Дослідження адміністративної системи Федеративної Республіки Німеччини. Оглядова стаття.

Актуальність досвіду управління Європейським Союзом (ЄС), зокрема в Німеччині, обумовлена декількома факторами. Перший фактор стосується безпеки та міграційної кризи в Європі. Ця криза призвела до необхідності реформування адміністративних механізмів контролю міграції, які повинні бути як спільними, так і індивідуальними для держав-членів ЄС. Другий фактор стосується впливу викликів клімату та навколишнього середовища. У цьому контексті дослідження адміністративної системи на прикладі Німеччини може бути корисним для розробки ефективних політик щодо боротьби зі зміною клімату та захисту навколишнього середовища. Третій фактор стосується інновацій і економічної інтеграції. Публічне управління Німеччини є одним із провідних учасників євроспільноти, тому його вивчення може допомогти в розробці ефективних політик у цих сферах. Нарешті, вивчення Німеччини щодо легітимності та демократичності адміністративних процедур ЄС є важливою частиною розуміння та покращення управління ЄС.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративна система, організаційна структура адміністрування, державне управління, Федеративна Республіка Німеччина, Європейський Союз, електронний уряд

Hratiotova H.O., Lukianchuk K.P. A Review of the Administrative System of the Federal Republic of Germany. Review article.

The relevance of the experience of governance of the European Union (EU), in particular in Germany, is due to several factors. The first factor relates to the security and migration crisis in Europe. This crisis has led to the need to reform the administrative mechanisms of migration control, which should be both common and individual for the EU Member States. The second factor concerns the impact of climate and environmental challenges. In this context, a study of the administrative system in Germany could be useful for developing effective policies to combat climate change and protect the environment. The third factor relates to innovation and economic integration. Germany's public administration is one of the leading actors in the European community, so studying it can help develop effective policies in these areas. Finally, studying Germany's legitimacy and democratic nature of EU administrative procedures is an important part of understanding and improving EU governance.

Keywords: public administration, administrative system, organizational structure of administration, public administration, Federal Republic of Germany, European Union, e-government

В умовах глобалізації, щоб зрозуміти світову, зокрема європейську систему управління, потрібно аналітично виокремлювати кожен об'єкт дослідження – адміністративну систему держави Європейського Союзу. Федеративна Республіка Німеччина – один із ключових гравців на адміністративно-управлінському рівні наддержавної спільноти, головна особливість якої – її державний устрій. Як наукова спільнота затверджує, головною проблемою для дослідників є саме специфічність реалізації публічного адміністрування в умовах федерального устрою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Аналіз питання про реалізацію адміністративної системи Німеччини є активною темою для зарубіжних дослідників, особливо - німецьких. Серед досліджень слід визначити праці науковців Раймунд Брюль (Raimund Brühl) [11], Йорг Богуміл та Вернер Янн (Jörg Bogumil, Werner Jann) [9]. Маріо Мартіні (Mario Martini), який засвідчує про проблематику інтегрування електронних систем у сферу державного управління Німеччини [10].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проблема ефективного розвитку співпраці України з Федеративною Республікою Німеччини на рівнях місцевого самоврядування та муніципалітетів в адміністративному просторі є об'єктом дискусій для науковців в галузях державного управління, міжнародних відносин та міжнародного права. Також дане дослідження спрямоване на визначення основних тенденцій заснування та розвитку електронного управління на рівні державного та місцевого управління в

умовах федерального державного устрою держави-учасниці наддержавної спільноти.

Метою статті є визначення поняття публічного управління в вимірі німецького державного управління, організаційно-функціонуючу структуру адміністративної системи Федеративної Республіки Німеччина та встановити стан розвитку цифровізації державного управління на рівні адміністративної системи Німеччини.

Виклад основного матеріалу дослідження

Відповідно до ст. 20 п. 2 і 3, ст. 28 п. 1 Основного закону (Grundgesetz), верховенство права в Німеччині гарантує законність адміністративної системи країни. Цей принцип є частиною державних принципів і захищений згідно зі ст. 79 п. 3 Основного закону як один із непорушних принципів конституційного порядку. Адміністративна складова держави є універсальною та незамінною [4]. Тим не менш, незважаючи на те, що цей, ймовірно, найскладніший і найтонший інституційний апарат

у світі, він зазвичай не отримує значної уваги з боку експертів. Як стверджує дослідник адміністративістики Вольфганг Зайбель, адміністрація зазвичай вважається нецікавою [1].

Термін «адміністративна система» в німецькому науковому просторі є двозначним. З одного боку, він означає сукупність адміністративних органів з адміністративними будівлями, внутрішньою структурою, персоналом і матеріальними ресурсами (так звана організаційна структура). З іншого боку, він поширюється на виконання завдань адміністративним органом, адміністративну діяльність (так звана організація процесу). Визначення публічного адміністрування в рамках німецької адміністративної системи є також однією з задач науковців, через те, що публічне адміністрування охоплює всі можливі галузі суспільного життя. Також, особливістю визначення категорії адміністрування в Німеччині є її державний устрій – федеральний (рис. 1).

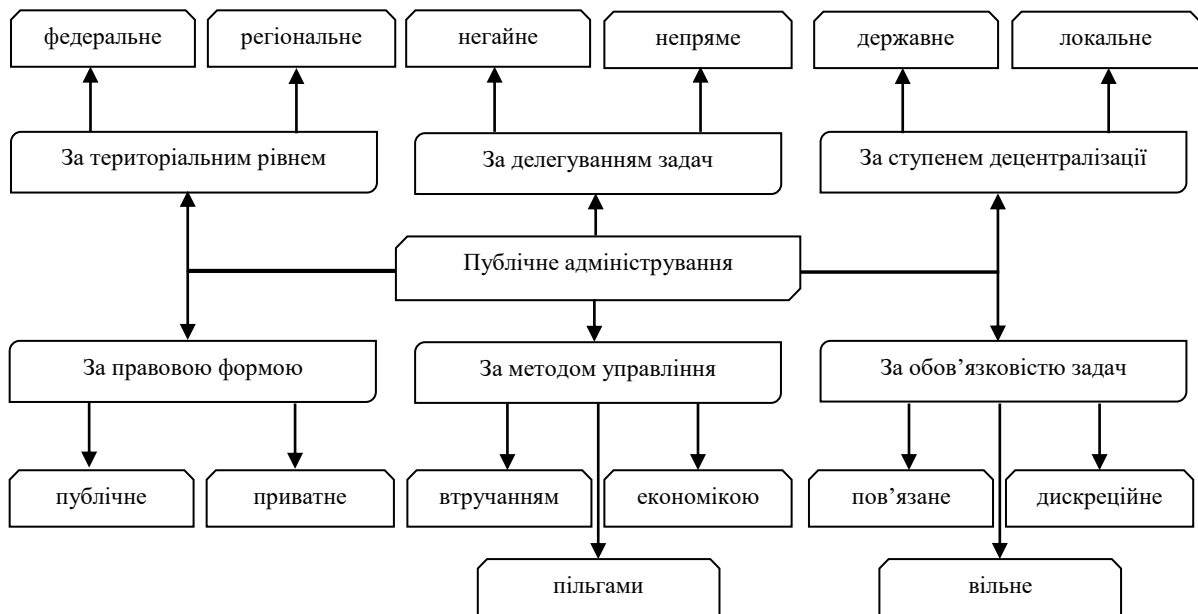


Рисунок 1. Категорії публічного управління в вимірі європейського дослідження

Джерело: власна розробка авторів

Виходячи з вищевказаного рисунку, можна виявити 6 основних категорій різновидів публічного управління в європейському, зокрема в німецькому просторі:

- за територіальною категорією в Німеччині функціонує федеральне (загальне) і регіональне (на рівні федеральних земель) управління;
- за групою делегуванням задач слід визначити негайне і непряме управління. Негайне управління можна сприйняти як безпосереднє, пряме управління самим органами влади. В випадку непрямого управління, то Федеральний уряд і землі можуть також створювати незалежні адміністративні органи,

зокрема корпорації, установи чи фонди публічного права або надавати кредити приватним особам;

- за ступенем децентралізації визначається державне та локальне управління (міське самоврядування). В останньому держава виконує лише правовий нагляд;
- правовою формою визначається публічне та приватне адміністрування. В розумінні німецьких дослідників, публічне адміністрування - це виконання кооперативних форм адміністративних дій в рамках публічного права, такі як укладення публічно-правових договорів. У свою чергу, приватне адміністрування використовує форми і правила

- приватного права. Ця галузь права характеризується принципом приватної автономії (свободи договору), що ґрунтується на припущенні про рівність договірних сторін;
- за методом управління визначено публічне управління втручанням, економікою та пільгове. Управління втручанням означає, що держава втручається в права або власність через такі інструменти як регуляторне та податкове адміністрування. Типовою формою дій управління втручанням є обтяжливий адміністративні акти та адміністративний примус. Адміністрування пільг покращує правову або майнову сферу зацікавлених сторін. Його типовими формами є сприятливий адміністративний акт і фактичне надання послуг (так звана проста адміністративна дія). Адміністрування економікою є виконання державних функцій в економічній сфері суспільства, які не є втручанням чи пільгами;
 - за обов'язковістю задач публічне управління Німеччини можна також визначити як пов'язане, дискреційне та вільне. У випадку обов'язкового адміністрування орган влади повинен дотримуватися законодавчих приписів, якщо тільки вище законодавство (законодавство ЄС або Основний закон Німеччини, зокрема, основні права та принцип пропорційності) не забороняє це як виняток. У сфері дискреційного адміністрування адміністрація може сама визначити

відповідний альтернативний спосіб дій у кожному конкретному випадку, беручи до уваги правові вимоги щодо належного здійснення дискреційних повноважень. Дискреційне адміністрування без юридичних зобов'язань у правовій державі трапляється дуже рідко, наприклад, у контексті внутрішньої організації органів влади або в суспільно-політичних питаннях, таких як присвоєння почесних звань або розпорядження про вивішування прапорів.

Німецький федералізм визначає структуру державного управління. Це виражається, серед іншого, у самоврядуванні федерального уряду, федеральних земель і муніципалітетів, що означає, що державне управління відбувається на різних рівнях. Федеральна адміністрація з її федеральними органами, а також корпораціями та установами публічного права виконує лише кілька завдань для держави в цілому, які визначені в Основному законі. Більшість адміністративних завдань виконують федеральні землі та муніципалітети. Федеративний устрій супроводжується великою неоднорідністю на рівні федеральних земель, а отже, і на муніципальному рівні, оскільки рамкові умови для майже 14 000 німецьких муніципалітетів визначаються федеральними землями. Вони визначають обсяг завдань, адміністративне розмежування, а також групування в одиниці вищого рівня, такі як райони або округи (рис. 2).

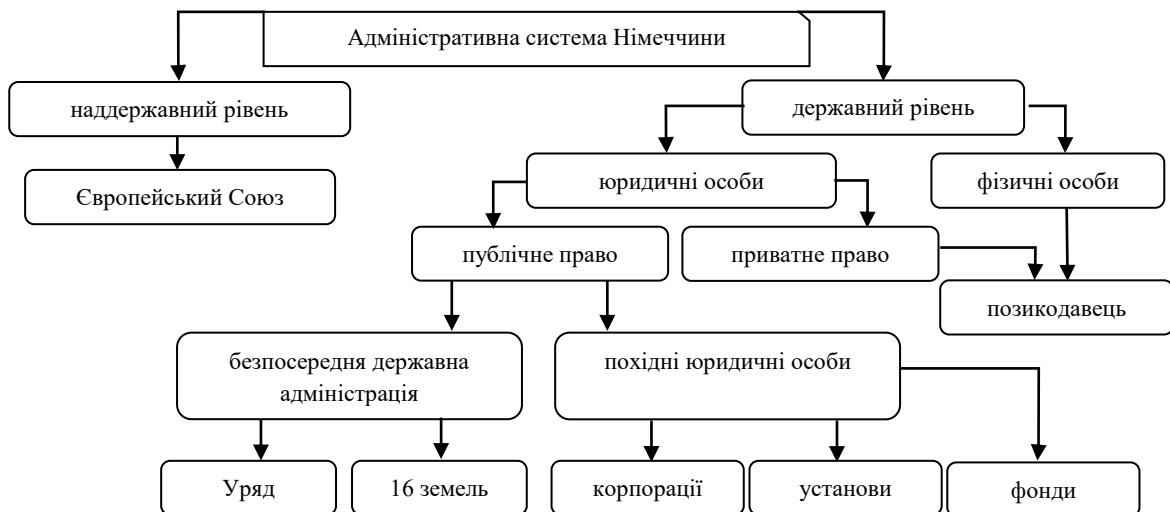


Рисунок 2. Структура адміністративної системи Німеччини

Джерело: власна розробка авторів

Державне управління Німеччини є складним для розуміння не тільки для сторонніх, але й для новачків у цій професії, оскільки існує багато федеральних урядів і урядів різних країн, а також незалежних адміністрацій, починаючи від громадських організацій і закінчуючи місцевими органами влади. Державне управління як об'єкт пізнання є предметом адміністративної науки або адміністративної теорії. Оскільки федеральні закони, як правило, реалізуються федеральними

землями відповідно до розподілу повноважень в Основному законі, структура федеральних земельних адміністрацій також розглядається на прикладі великої територіальної землі (Північний Рейн-Вестфалія – Nordrhein-Westfalen) та міста-землі (Берлін).

Північний Рейн-Вестфалія є однією з 16 федеральних земель. Основний Закон землі від 28 червня 1950 року відповідає принципам, викладеним в Основному Законі Німеччини.

Стаття 3 в свою ж чергу передбачає, що законодавство належить до компетенції народу і народних представників, що управління перебуває в руках уряду землі, муніципалітетів і муніципальних об'єднань, а правосуддя здійснюється незалежними суддями. Стаття 78 п. 1 Основного Закону Німеччини гарантує місцеве самоврядування. Відповідно до частини 2 статті 78, муніципалітети та асоціації муніципалітетів також є єдиними органами, відповідальними за державне управління на своїй території. Це означає, що виконавча влада на місцевому рівні зосереджена в руках муніципалітетів і районів,

відповідальних за адміністрування і це є конституційно закріпленим фактом [13].

Уряд Північного Рейну-Вестфалії працює на трьох рівнях. Це означає, що у адміністративній системі даної федеральної землі функціонують державні органи вищого рівня (наприклад, міністерства та державні відомства), органи середнього рівня (наприклад, районні уряди) та органи нижчого рівня (наприклад, податкові служби, районні поліцейські органи). До них належать податкові інспекції та поліції в районах. Крім того, існують державні організації, наприклад "Straßen NRW" або Управління з випробування матеріалів (рис. 3).



Рисунок 3. Рівні державних органів управління федеральної землі Німеччини на прикладі уряду Північного Рейну-Вестфалії

Джерело: власна розробка авторів

Орган вищого державного управління є уряд землі, президент-міністр і міністерства землі. Крім того, вищим органом державної влади є Державна рахункова палата землі Північний Рейн-Вестфалія. Однак, як незалежний орган фінансового контролю, він не підлягає контролю парламенту землі Північний Рейн-Вестфалія. Державні аудиторські служби підпорядковані йому. Парламент землі обирає державного уповноваженого із захисту даних і свободи інформації за рекомендацією уряду землі. Він гарантує громадянам Північного Рейн-Вестфалії право на вільний доступ до офіційної інформації та контролює дотримання правил захисту даних. Державний уповноважений із захисту даних і свободи інформації також є найвищим офіційним органом, який приймає рішення як за себе, так і за своїх співробітників.

Адміністративні органи середнього рівня служать зв'язком між державним урядом і муніципалітетами, підпорядкованими органами влади, компаніями, асоціаціями та громадянами. Вони представляють державний уряд в окрузі, узгоджують різні думки та керують майже всіма питаннями адміністрації. Президент округу керує ними. Наприклад, регіональна фінансова дирекція Північного Рейну-Вестфалії є центральним органом державної влади в фінансовій

адміністрації. Крім того, існує система правосуддя, яка складається з судів, прокуратури та пенітенціарних установ. Вони мають незалежну структуру відповідно до свого конституційного статусу.

Органи влади на нижчому державному адміністративному рівні включають: податкові інспекції, районні поліцейські управління, директори регіональних об'єднань Рейнської області та Вестфалії-Ліппе, які є нижчими державними органами, які відповідають за виконання заходів, і органи управління освітою. Районна адміністрація нижчого рівня управління виконує функції державного адміністративного органу в районах; він також керує поліцією в районі. У розумінні § 14 Закону про державну організацію установи, які підпорядковані вищому або проміжному органу державної влади, також належать до системи державних адміністрацій землі Північний Рейн-Вестфалія. Наприклад, Державний центр охорони здоров'я або Державний архів [13].

Берлін є особливим для дослідження муніципалітетом і його адміністрація має дворівневу структуру, на відміну від адміністрації Північного Рейн-Вестфальського. На початку двадцятого століття Берлін вже був космополітичним містом з двома мільйонами

людей. У 1920 році кілька сільських громад, садибних районів і сім інших міст, що виростили на околицях Берліна, об'єдналися під так званий Закон про Великий Берлін. Ці міста були Шарлоттенбург, Вільмерсдорф, Шпандау, Кьопенік, Ліхтенберг, Нойкьольн і Шенеберг. В

даний час у місті проживає понад три мільйони людей. Муніципалітет поділився на двадцять адміністративних районів. Головна адміністрація та районні адміністрації складають структуру (рис. 4).

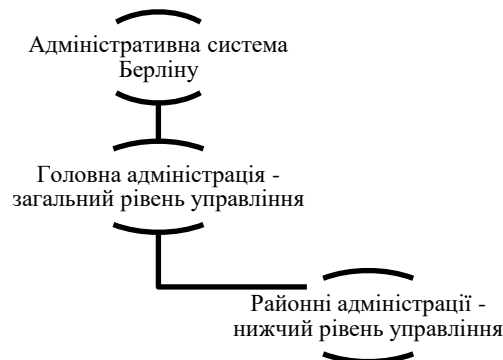


Рисунок 4. Структура адміністративної системи Берліну
Джерело: власна розробка авторів

Головна адміністрація формує загальний рівень управління. Вона включає в себе адміністрацію Сенату та підпорядковані їй органи влади. Головна адміністрація відповідає за всі сфери, важливі для всього Берліна, такі як поліція, фінанси та правосуддя. Головну адміністрацію очолює уряд землі Берлін, Сенат, який очолює бургомістр.

Дванадцять районних адміністрацій складають нижчий адміністративний рівень. Вони в першу чергу відповідають за питання місцевого характеру, такі як культура, зелені насадження та заклади освіти. Районна адміністрація складається з районного управління та районних зборів (Bezirksverordnetenversammlung). Районна адміністрація складається з мера району та членів міської ради. У Раді мерів мери районів Берліна регулярно зустрічаються з мером-бургомістром для обговорення законодавчих і адміністративних питань. Районна адміністрація складається з районного управління та районної ради. Громадяни Німеччини, які мають право голосу, і громадяни країн Європейського Союзу, які проживають на території, обирають районних депутатів. На районному рівні вибори обмежені 3%. Районна рада є колегіальним адміністративним органом, який складається з голови та радників району. Рада мерів складається з голови уряду та його заступника разом із районними головами кожного району. Сенат повинен отримати висновок Ради мерів щодо законодавства та управління. Те саме стосується законопроектів, що надходять від Палати представників.

З 1995 року райони Берліна, як адміністративні одиниці, отримують з державного бюджету загальну суму на виконання своїх завдань. Це дає їм можливість визначати пріоритети фінансової політики. Це посилює автономію та відповідальність районів.

Говорити про реформування адміністративних структур і процедур федеральних земель має давню традицію. З післявоєнного періоду неодноразово відбувалися розмови, стратегії та спроби змінити, оптимізувати, раціоналізувати та зробити традиційну адміністративну структуру більш ефективною, хоча рідко з якимось значним успіхом. Новим є те, наскільки інтенсивними та масштабними є нинішні практичні заходи з реформування. Усі федеральні землі намагаються реалізувати наступне:

- скоротити дублюючі структури, що складаються зі спеціальних органів влади та органів фінансування;
- використовувати потенціал місцевого самоврядування;
- створити стимул для виконання завдання;
- виконати адміністративні процедури та час обробки документів більш орієнтованими на клієнтів та громадян.

Закон Німеччини про адміністративну процедуру регулює все, що робить адміністрація (одиниця адміністративної системи), і як їй дозволено це робити. Він містить загальні процесуальні принципи, які застосовуються до всіх органів влади. Короткий зміст процесуальних принципів у законі служить для стандартизації закону та збереження стандартів. Це дозволяє уникнути того, що те саме регулюється знову і знову в різних спеціалізованих законах, і що двозначності можуть виникнути через ненавмисні відхилення. Крім того, центральне процесуальне регулювання підкреслює важливість верховенства правової процедури органів влади для громадян та компаній

Участь Німеччини в Європейському Союзі є ключовою характеристикою адміністративної системи країни. Це визначає додаткові правила гри на політичному, економічному та суспільному рівнях на правовому та адміністративному рівнях

для всіх членів спільноти. Право Європейського Союзу поділяється на первинне та вторинне:

- правовими джерелами первинного права ЄС є Договір про Європейський Союз у редакції Лісабонського договору від 13 грудня 2007 року (ДЄС) та Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС). Первинне право Союзу також включає Європейську хартію основних прав і неписані правові принципи, такі як спільні конституційні традиції;
- право, прийняте Європейським Союзом на основі передачі суверенних прав, є вторинним правом Союзу. Серед правових актів, перелічених у ст. 288 ДФЄС, особливо важливими є регламенти та директиви. Регламент - це Регламент є правом прямої дії в кожній державі-члені. Директива є обов'язковою для кожної держави-члена щодо мети, яку необхідно досягти, але залишає вибір форми і засобів на розсуд національних органів влади. Спочатку її мають імплементувати національні законодавці або уряди. Як наслідок, дедалі більше німецьких чиновників прямо чи опосередковано беруть участь у процесах прийняття рішень у Брюсселі.

«Закон про сумісну Європу», який Європейська Комісія запропонувала наприкінці 2022 року, був схвалений Європейським парламентом і радою ЄС є одним із прикладів реалізації державного управління на

наддержавному рівні адміністративної системи Німеччини. Цей закон охоплює майже всі сфери життєдіяльності європейського суспільства: оподаткування та митниця, транспорт, навколишнє середовище, сільське господарство, охорона здоров'я, юстиція та внутрішні справи. Мета закону полягає в покращенні ефективності транскордонних адміністративних процедур [14].

За словами Комісії, до цього часу адміністрації надто часто повторювали одну й ту саму інформацію для громадян і компаній. Щоб уникнути цього, адміністрації повинні мати доступ до баз даних на різних рівнях державного сектору, включаючи реєстри. У результаті відсутності сумісності, ці джерела даних залишаються недоступними, що призводить до дорогих і тривалих адміністративних процедур, а також до додаткових зусиль для громадян, компаній і адміністрацій.

Відповідно до ст 13 Договору про заснування Європейського Союзу є Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу, Європейський Центральний Банк та Рахункова Палата. Дані інститути керують та запроваджують єдині правила та рекомендації для всіх країн-учасниць спільноти. Таким чином, дана структура є найвищою системою адміністративного управління для держав ЄС, зокрема – Німеччини (рис. 5).



Рисунок 5. Структура інституцій Європейського Союзу
Джерело: власна розробка авторів

Однак, слід зазначити, що як і у випадку з законодавством, ЄС в принципі не виконує правові норми та рішення самостійно. Імплементация здебільшого делегується адміністраціям держав-членів або відбувається у співпраці між національними та наднаціональними органами влади («Європейська адміністративна мережа»).

Поширення інформаційно-комунікаційних технологій призвело до фундаментального зсуву в діловому світі в бік електронного бізнесу. Процеси всередині окремих компаній, а також між різними економічними суб'єктами докорінно змінилися, і розкрився величезний потенціал для підвищення ефективності та результативності. Термін "електронний уряд" ще не має

однозначного визначення. Однак, було створено ряд варіантів систематизації для розмежування різних значень цього терміну. Особливо часто використовується диференціація відповідно до складності послуг та диференціація відповідно до партнера у відносинах.

Державне управління опинилося між власним розумінням себе як постачальника послуг для громадян, виконанням законодавчих вимог та дедалі коротшими інноваційними циклами. Такі виклики, як модернізація спеціалізованих процедур, ІТ-консолідація та оцифрування адміністративних процесів, призводять до масштабних змін на федеральному, земельному та муніципальному рівнях. Між суворими вимогами державного управління та творчим потенціалом

нових технологій ми підтримуємо вас у створенні індивідуальних та гнучких рішень. Різну складність різних послуг електронного уряду

можна візуалізувати за допомогою трьох рівнів взаємодії: інформації, комунікації та транзакцій (рис. 6).



Рисунок 6. Рівні взаємодії послуг електронного уряду в ЄС, зокрема в Німеччині

Джерело: власна розробка авторів

Вони відображають відмінності з точки зору прихильності та інтенсивності відносин, а також з точки зору складності технічної реалізації. Інформування означає одностороннє надання інформації державними адміністраціями, наприклад, на веб-сайті, тоді як рівень комунікації характеризується інтерактивністю, наприклад, питаннями та відповідями електронною поштою. Транзакційний рівень являє собою можливість

прямого доступу користувача до адміністративних процедур, які його стосуються. Повноцінна пропозиція електронного уряду містить всі три напрямки у взаємодоповнюючий спосіб.

Різниця між партнерами у відносинах ґрунтується на різних групах, для яких надаються державні послуги. По суті, це можуть бути громадяни, компанії або інші органи державного управління (рис. 7).

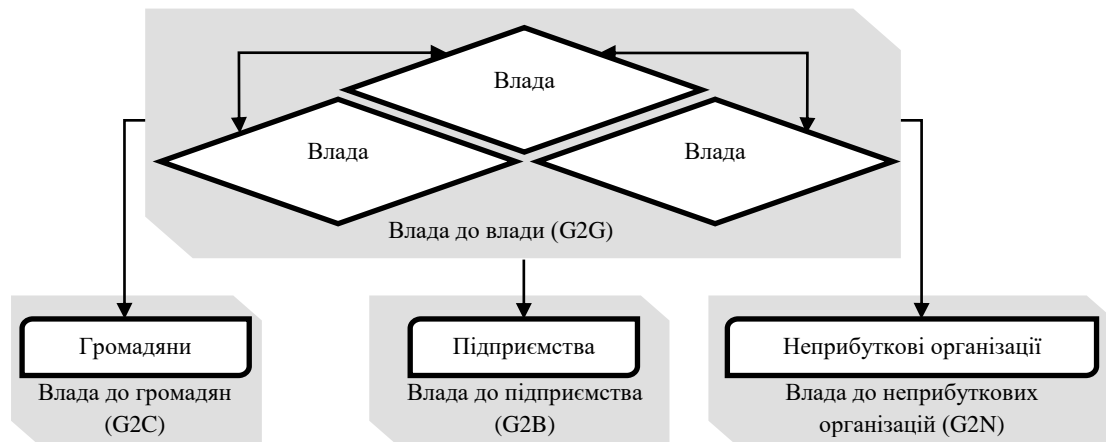


Рисунок 7. Взаємодія суб'єктів взаємовідносин в просторі Е-уряду

Джерело: власна розробка авторів

Цей рисунок візуально зосереджується на відносинах між урядом та бізнесом (G2B), урядом та громадянами (G2C) і урядом та неприбутковими організаціями (G2N) і розуміє електронний уряд як процеси, що здійснюються для виконання урядових адміністративних завдань між адміністрацією та компаніями за значної підтримки електронних засобів масової інформації. Тут розглядається вся сукупність інформації, комунікації та транзакцій. У минулому різні публікації європейських та німецьких науковців називали політичні, правові та соціально-економічні рамкові умови основними перешкодами на шляху розвитку електронного

уряду в рамках адміністративної системи Німеччини.

Основні правові рамки для електронного підпису сьогодні можна знайти в Законі про цифровий підпис (Signaturgesetz) та Постанові про цифровий підпис (Signaturverordnung). Вони повністю відповідають вимогам Європейської директиви 1999/99/ЄС. На основі цих правил у 2002 році відповідні положення адміністративно-процесуального права були змінені третім Законом про внесення змін до адміністративно-процесуального права (Verwaltungsverfahrensänderungsgesetz) [15]. Якщо процедура вимагає письмової форми, повідомлення або транзакції

тепер можуть оброблятися в електронному вигляді відповідно до нового розділу За другим Законом про внесення змін до адміністративно-процесуального права, якщо використовується кваліфікований електронний підпис у розумінні Закону про підпис [15]. Для створення кваліфікованого електронного підпису потрібні чіп-карта, пристрій для зчитування карток та електронний сертифікат від постачальника сертифікаційних послуг (довірчого центру).

Додаткові вимоги до електронного урядування випливають з високої цінності захисту даних. Це регулюється великою кількістю правових норм і принципів, заснованих на праві на інформаційне самовизначення. Звідси випливають, наприклад, такі вимоги, як обмеження цілей використання даних, розподіл інформаційних повноважень або принцип уникнення та мінімізації даних. Вищезгадані нормативні акти та інші правові положення, наприклад, щодо доступності, формують всеосяжну, але чітку правову базу для електронного урядування в Німеччині. Це необхідно враховувати при розробці пропозицій електронного уряду, але це не є реальним бар'єром для розвитку електронного уряду.

У вересні 2000 року була прийнята всеохоплююча федеральна стратегія електронного уряду "BundOnline 2005". Її задекларована мета полягає в тому, щоб "до 2005 року зробити всі послуги федеральної адміністрації доступними в електронному вигляді". Оскільки більша частина державного управління здійснюється на рівні штатів, всі шістнадцять федеральних земель також розробили власні стратегії розвитку електронного уряду. Однак вони відрізняються не лише за назвою, але й за своїми характеристиками, наприклад, за врахуванням зв'язків з муніципальним рівнем.

Щоб протидіяти таким острівним стратегіям, 26 червня 2003 року федеральний канцлер Шредер, міністри-президенти федеральних земель і представники муніципальних організацій прийняли стратегічний документ для міжрівневого електронного уряду "DeutschlandOnline". Це створює основу для спільної інтернет-стратегії для всіх німецьких органів влади на федеральному, земельному та місцевому рівнях. Метою є спільне переведення адміністративних послуг в онлайн, використання спільних ресурсів та уникнення дублюючих розробок за допомогою єдиних стандартів, інфраструктур та модельних проектів.

З точки зору вимог до доступу до інформації, Німеччина перевищує середньоєвропейський показник. Зокрема, в корпоративному секторі кількість і пропускна здатність інтернет з'єднань є одними з найкращих у світі. Однак, певне небажання громадян і компаній користуватися послугами електронного уряду часто пояснюють досить консервативною німецькою культурою. Такі ж застереження існують і з боку адміністрації. Адміністративну культуру в Німеччині загалом класифікують як дуже

консервативну, що виражається насамперед у прихильності до перевірених процесів і певній сором'язливості щодо ризиків та невизначеності. Дана точка зору є доволі зрозумілою: користувачі очікують, що пропозиції електронного уряду будуть на рівні з пропозиціями приватного сектору в Інтернеті, з якими вони знайомі. Вони хочуть мати інформаційні пропозиції, а також пропозиції, що дозволяють здійснювати транзакції, і, перш за все, хочуть користуватися послугами, які їм часто потрібні, в електронному вигляді. Крім онлайн-каналу, вони також хочуть мати інші канали для контакту з органом влади.

На період введення електронного уряду, ці вимоги дуже рідко задовольнялися одночасно пропозиціями на муніципальному та державному рівнях. Дослідження Німецької промислово-торговельної палати (Deutschen Industrie und Handelskammertages) також показало, що компаніям бракувало на початку обізнаності про існуючі пропозиції електронного урядування. Крім того, було сформульовано тезу про те, що пропозиції недостатньо адаптовані до галузевих побажань і потреб компаній.

Трафік даних зростає з року в рік. Люди користуються все більшою кількістю онлайн-сервісів та пристроїв, підключених до інтернету. Для того, щоб транспортувати ці зростаючі обсяги даних, ЄС, зокрема Німеччина сприяє швидкому будівництву оптоволоконних ліній та антен мобільного зв'язку. Для цього, відповідним державним установам потрібно було створити умови на всіх рівнях, щоб цифрувати адміністрацію. У рамках федеральної ІТ-консолідації стало можливим скоординувати програмне забезпечення та апаратне. Таким чином, створюється стійка цифрова культура в федеральних міністерствах і за їх межами, а також проходить процес навчання працівників федеральної адміністрації працювати з цифровими додатками. Практичним прикладом визначається платформою GovLabDE, щоб мати можливість співпрацювати над складними проектами в різних відомствах [21].

GovLabDE працює над тим, щоб допомогти федеральним міністерствам просувати спільні проекти природним і партнерським способом. Для цього усуваються організаційні перешкоди, надається необхідна інфраструктура та надається експертиза з методології та техніки. Мета полягає в тому, щоб підвищити здатність держави діяти, бути гнучким і бути стійким до кризових ситуацій, особливо щодо складних, міждисциплінарних питань.

Цьогорічне видання Німецького індексу зосереджено на тому, хто з населення насправді користується пропозиціями адміністративних послуг, які доступні в Інтернеті. Автори Індексу Німеччини заявляють: «Навіть сотні цифрових послуг не призведуть до трансформації, якщо ними користуються лише одиниці» [21]. Успіх цифрового адміністрування не може бути визначений лише наявністю послуг. Крім того,

важливо поставити запитання: «Кому насправді потрібна адміністративна послуга, за якою вони звертаються? Чи можна знайти її в Інтернеті? Чи просто знайти та використати його? Які навички мають мати громадяни?»

Висновки авторів, представлені в Німецькому індексі, набагато більш диференційовані, ніж тут. Ось короткий опис деяких важливих аспектів, які мають користувачі цифрових послуг: це люди віком від 31 до 59 років вважаються членами працездатного класу, мають вищу освіту та

проживають переважно в напівміських районах. Їхній сімейний дохід перевищує 2 500 євро на місяць [21].

Згідно з Індексом цифрових державних послуг для бізнесу в країнах ЄС до 2022 року DESI, електронне урядування для бізнесу в Німеччині є першокласним. З результатом 92,5 бала Німеччина посідає перше місце серед усіх країн-членів ЄС, за нею йдуть Естонія та Фінляндія. Середній бал для ЄС-27 становить 81,7. (табл. 1) [19].

Таблиця 1. Індексове співвідношення державних послуг для підприємств в країнах Європейського Союзу до 2022 року

Країна Європейського Союзу	Індекс реалізації державних послуг для бізнесу, %
Латвія	99%
Фінляндія	97%
Франція	96%
Данія	95%
Естонія	95%
Ірландія	95%
Великобританія	91%
Кіпр	85%
Греція	84%
Болгарія	83%
Німеччина	83%
Іспанія	82%
Європейський Союз	88%

Джерело: власна розробка авторів

Індекс DESI оцінює доступність онлайн-послуг, необхідних для запуску та функціонування бізнесу. Він бере до уваги такі аспекти, як повнота онлайн-послуг, простота використання онлайн-послуг і задоволеність користувачів. Німеччина отримала високий бал в Індексі DESI, що свідчить про її прихильність до цифровізації. За останні кілька років уряд Німеччини значно інвестував у послуги

електронного уряду та досяг значного прогресу в спрощення взаємодії бізнесу з урядом через Інтернет. Хоча німецькі послуги електронного уряду не ідеальні, вони є одними з найкращих у ЄС. Німецький уряд прагне і надалі вдосконалювати свої послуги електронного уряду, і цілком ймовірно, що Німеччина залишиться лідером у цій сфері. (табл. 2) [20].

Таблиця 2. Співпраця німецького уряду з підприємствами на рівні адміністративної системи в рамках цифровізації

Федеральна земля	Підприємства, які співпрацюють із урядом, од.
Баден-Вюртемберг (Baden-Württemberg, BW)	159
Баварія (Bayern, BY)	235
Берлін (Berlin, BE)	185
Бранденбург (Brandenburg, BB)	153
Бремен (Bremen, HB)	152
Гамбург (Hamburg, HH)	215
Гессен (Hessen, HE)	212
Макленбург-Передня Померанія (Mecklenburg-Vorpommern, MV)	180
Нижня Саксонія (Niedersachsen, NI)	160
Північний Рейн-Вестфалія (Nordrhein-Westfalen, NW)	162
Рейнланд-Пфальц (Rheinland-Pfalz, RP)	164
Саар (Saarland, SL)	132
Саксонія (Sachsen, SN)	180
Саксонія-Ангальт (Sachsen-Anhalt, ST)	139
Шлезвіг-Гольштейн (Schleswig-Holstein, SH)	178
Тюрінгія (Thüringen, TH)	178

Джерело: власна розробка авторів

Уряд Німеччини активно працює над тим, щоб громадяни та підприємства мали можливість краще взаємодіяти з державою через онлайн-доступ до цифрових послуг. Закон про онлайн-доступ передбачав створення 575 цифрових послуг, доступних у всіх федеральних землях до кінця 2022 року. Реєстрація бізнесу, повернення податків, подачу заяв до поліції, отримання паспорту та перевірка статусу дозволу на будівництво – це лише деякі з послуг, які входять до цієї категорії.

Висновки

Діджиталізація повноважень держави принесла багато переваг. Вона не лише збільшить зручності для бізнесу та громадян, але й зможе зменшити корупцію та підвищити прозорість. Доступ до послуг через Інтернет ускладнить можливість чиновникам вимагати хабарів або вчиняти інші корупційні дії. Крім того, громадянам буде легше брати на себе відповідальність за свою взаємодію з урядом і залучати чиновників до відповідальності. Німеччина вже демонструє свою відданість цифровізації своїх державних послуг, досягнувши значного прогресу в цьому процесі.

Abstract

To understand the European system of governance in the context of globalization, it is necessary to distinguish analytically each object of research, including the administrative system of the European Union. The Federal Republic of Germany is a key player at the administrative and managerial level of the supranational community, which is characterized by its state system. The scientific community identifies the specificity of public administration implementation in the federal system as the main challenge for researchers.

In German science, the term 'Verwaltungssystem' (administrative system) is ambiguous. It can refer to the organisational structure of administrative bodies, including administrative buildings, internal structure, personnel, and material resources. Alternatively, it can refer to the process organisation of administrative activities and the performance of tasks by administrative bodies. Scholars also have the task of defining public administration within the German administrative system. Public administration covers all areas of public life.

The experience of governance in the European Union (EU), particularly in Germany, is relevant due to several factors. The first factor is related to the security and migration crisis in Europe. The current crisis has highlighted the necessity of reforming administrative mechanisms for controlling migration. These mechanisms should be both common and individual for EU member states. Another factor to consider is the impact of climate and environmental challenges. In this regard, studying the administrative system in Germany could be useful for developing effective policies to combat climate change and protect the environment. Finally, innovation and economic integration are also important factors to consider. Studying Germany's public administration can aid in the development of effective policies in the European community. Additionally, understanding and improving the legitimacy and democratic nature of EU administrative procedures is crucial for enhancing EU governance.

The effective development of cooperation between Ukraine and the Federal Republic of Germany at the levels of local self-government and municipalities in the administrative space is a topic of discussion for scholars in the fields of public administration, international relations, and international law. This study aims to identify the main trends in establishing and developing e-government at the state and local government levels within the federal state structure of a member state of the supranational community.

Список літератури:

1. Вольфганг Зайбель. Розуміти управління / Wolfgang Seibel. *Verwaltung verstehen* // Suhrkamp Verlag, Berlin. – 2016, S. 213.
2. Європейська Комісія. План дій ЄС з електронного урядування на 2016-2020 роки / Europäische Kommission. *EU-eGovernment – Aktionplan 2016-2020* // 2016, S. 179 – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179>.
3. Франк Хорст. Організація управління. Публічне адміністрування / Frank Horst. *Verwaltungsorganisation. Verwaltungsmanagement* // 2. Aufl. – 2021, S. 264.
4. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини // *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* – Режим доступу: <https://www.bundestag.de/gg>.
5. Закон про співробітництво між Федеральним урядом та Бундестагом Німеччини у справах Європейського Союзу // *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)* – Режим доступу: http://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013.
6. Закон про співпрацю між федеральним урядом і землями у справах Європейського Союзу (EUZBLG) / *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)* – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/euzblg>.

7. Закон про реалізацію інтеграційної відповідальності Бундестагу та Бундесрату у справах Європейського Союзу (IntVG) / Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/intvg/index.html#BJNR302210009BJNE000800000>.
8. Відносини між урядом та бізнесом у Німеччині – аналіз та рекомендації до дій. дослідження в Університеті Регенсбурга gGmbH / Government-to-Business in Deutschland. ibi research an der Universität Regensburg gGmbH.- Analyse und Handlungsempfehlungen – Режим доступу: <https://epub.uni-regensburg.de/10505/1/04-11-02%20RR%20E-Government.pdf>.
9. Йорг Богуміл, Вернер Янн. Управління та дослідження адміністрування в Німеччині – Введення / Jörg Bogumil, Werner Jann. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Eine Einführung // 3. Aufl. – 2020. S. 491.
10. Маріо Мартіні. Трансформація управління через диджиталізацію / Mario Martini. Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung // DÖV – 2017 S.443-445: <https://bit.ly/3WykqE8>.
11. Раймунд Брюль. Державний устрій та структура влади у федеральному та земельному управлінні в Німеччині / Raimund Brühl. Staatsorganisation und Behördenaufbau in der Bundes- und Landesverwaltung in Deutschland // 3. Aufl. – 2020 – Режим доступу: <https://bit.ly/3UTiogN>.
12. Договір про Європейський Союз (ДЄС) / Vertrag über die Europäische Union (EUV) – Режим доступу: <https://dejure.org/gesetze/EU>.
13. Конституція землі Північний Рейн-Вестфалія / Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Режим доступу: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320020927105939563.
14. Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) / Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – Режим доступу: <https://dejure.org/gesetze/AEUV>.
15. Закон про адміністративну процедуру (VwVfG) / Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) – Режим доступу: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>.
16. Justiz•NRW – Юридичний портал / Justiz•NRW – Justizportal – Режим доступу: <https://www.justiz.nrw/BS/lebenslagen/verwaltungsrecht/index.php>.
17. Безпека для Північного Рейну-Вестфалії - Міністерство внутрішніх справ Північного Рейну-Вестфалії / Sicherheit für Nordrhein-Westfalen – Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen – Режим доступу: <https://bit.ly/3QBSdII>.
18. Структурні зміни та сучасна адміністрація – Берлін з першого погляду / Strukturwandel und moderne Verwaltung – Berlin im Überblick – Режим доступу: <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/wirtschaft/strukturwandel-und-moderne-verwaltung>.
19. Інформаційна панель цифрового адміністрування / Dashboard Digitale Verwaltung – 2023 – Режим доступу : <https://dashboard.ozg-umsetzung.de>.
20. Електронний уряд для компаній у Німеччині розширено / E-Government für Unternehmen in Deutschland ausbaufähig // Statista – 2023 – Режим доступу: <https://de.statista.com/infografik/30250/desi-index-fuer-digitale-oeffentliche-dienste-fuer-unternehmen-in-eu-laendern-2022--in-punkten/>.
21. Сумісна адміністрація в Європі: Рада ЄС та Європейський Парламент досягли домовленості / Interoperable Verwaltung in Europa: EU Rat und EU Parlament einigen sich – 2023 – Режим доступу: <https://www.heise.de/news/Interoperable-Verwaltung-in-Europa-EU-Rat-und-EU-Parlament-einigen-sich-9527876.html>.

References:

1. Wolfgang Seibel. (2016). Verwaltung verstehen. Wolfgang Seibel. Understanding Administration. Suhrkamp Verlag, Berlin, p. 213 [in German].
2. Europäische Kommission. (2016). EU-eGovernment Action Plan 2016-2020. Europäische Kommission. EU-eGovernment Action Plan 2016-2020, p. 179. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> [in German].
3. Frank Horst. (2021). Verwaltungsorganisation. Verwaltungsmanagement. Frank Horst. Organizing Administration. Public Administration, 2nd ed., p. 264 [in German].
4. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Retrieved from: <https://www.bundestag.de/gg> [in German].
5. Law on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters of the European Union // Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG). Retrieved from: http://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013 [in German].
6. Law on Cooperation between the Federal Government and the Länder in Matters of the European Union (EUZBLG). Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der

- Europäischen Union (EUZBLG). Retrieved from: <http://www.gesetze-im-internet.de/euzblg> [in German].
7. Law on the Exercise of Integration Responsibility by the Bundestag and Bundesrat in Matters of the European Union (IntVG). Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG). Retrieved from: <http://www.gesetze-im-internet.de/intvg/index.html#BJNR302210009BJNE000800000> [in German].
 8. Government-to-Business Relationships in Germany: Analysis and Recommendations for Action. A study at the University of Regensburg gGmbH. Government-to-Business in Deutschland. ibi research an der Universität Regensburg gGmbH. Analyse und Handlungsempfehlungen. Retrieved from: <https://epub.uni-regensburg.de/10505/1/04-11-02%20RR%20E-Government.pdf> [in German].
 9. Jörg Bogumil, Werner Jann. (2020). Administration and Administrative Research in Germany. An Introduction. Jörg Bogumil, Werner Jann. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Eine Einführung, 3rd ed., p. 491 [in German].
 10. Mario Martini. (2017). Transformation of Administration through Digitalization / Mario Martini. Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung. DÖV, p. 443-445. Retrieved from: <https://bit.ly/3WykqE8> [in German].
 11. Raimund Brühl. (2020). Staatsorganisation und Behördenaufbau in der Bundes- und Landesverwaltung in Deutschland. Raimund Brühl. State Organization and Structure of Authorities in Federal and State Administration in Germany, 3rd ed. Retrieved from: <https://bit.ly/3UTiogN> [in German].
 12. Treaty on European Union (TEU). Vertrag über die Europäische Union (EUV). Retrieved from: <https://dejure.org/gesetze/EU> [in German].
 13. Constitution of the State of North Rhine-Westphalia. Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Retrieved from: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320020927105939563 [in German].
 14. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Retrieved from: <https://dejure.org/gesetze/AEUV> [in German].
 15. Administrative Procedure Act (VwVfG). Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Retrieved from: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html> [in German].
 16. Justice. NRW – Legal Portal. Justiz•NRW – Justizportal. Retrieved from: <https://www.justiz.nrw/BS/lebenslagen/verwaltungsrecht/index.php> [in German].
 17. Security for North Rhine-Westphalia – Ministry of the Interior of North Rhine-Westphalia / Sicherheit für Nordrhein-Westfalen – Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen. Retrieved from: <https://bit.ly/3QBSdII> [in German].
 18. Structural Changes and Modern Administration – Berlin Overview. Strukturwandel und moderne Verwaltung – Berlin im Überblick. Retrieved from: <https://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/wirtschaft/strukturwandel-und-moderne-verwaltung> [in German].
 19. Digital Administration Dashboard. Dashboard Digitale Verwaltung (2023). Retrieved from: <https://dashboard.ozg-umsetzung.de> [in German].
 20. E-Government for Companies in Germany: Opportunities for Improvement (2023). E-Government für Unternehmen in Deutschland ausbaufähig. Statista. Retrieved from: <https://de.statista.com/infografik/30250/desi-index-fuer-digitale-oeffentliche-dienste-fuer-unternehmen-in-eu-laendern-2022--in-punkten-/> [in German].
 21. Interoperable Administration in Europe: Agreement Reached by the EU Council and European Parliament / Interoperable Verwaltung in Europa: EU Rat und EU Parlament einigen sich (2023). Retrieved from: <https://www.heise.de/news/Interoperable-Verwaltung-in-Europa-EU-Rat-und-EU-Parlament-einigen-sich-9527876.html> [in German].

Посилання на статтю:

Граціотова Г.О. Дослідження адміністративної системи Федеративної Республіки Німеччини / Г.О. Граціотова, К.П. Лук'янчук // *Економіка: реалії часу*. Науковий журнал. – 2024. – № 2 (72). – С. 85-96. – Режим доступу: <https://economics.net.ua/files/archive/2024/No2/85.pdf>.
DOI: 10.15276/ETR.02.2024.10. DOI: 10.5281/zenodo.11238270.

Reference a Journal Article:

Hratsiotova H.O. A Review of the Administrative System of the Federal Republic of Germany / H.O. Hratsiotova, K.P. Lukianchuk // *Economics: time realities. Scientific journal*. – 2024. – № 2 (72). – P. 85-96. – Retrieved from: <https://economics.net.ua/files/archive/2024/No2/85.pdf>.
DOI: 10.15276/ETR.02.2024.10. DOI: 10.5281/zenodo.11238270.

