### Тема 2 Аналіз світових моделей децентралізованого управління

#### Концепції децентралізації управління

Загальносвітовою тенденцією з середини ХХ ст. стає зростання ролі громади у розвитку держави та суспільства і, як наслідок, децентраліза- ція державного управління, тобто зміна організаційно-соціальних відно- син публічної влади із суспільством, коли частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління.

У спеціальній літературі надаються різні визначення поняття "деце- нтралізація" (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

##### Визначення поняття "децентралізація"

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| №  п/п | Визначення | Джерело |
| 1 | Децентралізація – [система управління](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0_%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F), за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправ- ління; скасування або послаблення [централізації](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F) | [153] |
| 2 | Децентралізація – це специфічний метод управління, який є ва- жливим для місцевої демократії та розвитку | [2, с. 7] |
| 3 | Характерне для сфери державного управління явище, зумовле-  не об'єктивними і суб'єктивними факторами, … певний протилеж- ний бік централізації, … своєрідний засіб відображення централізації | [32, с. 16] |
| 4 | Самостійність у підходах до управління з урахуванням багатома- нітності місцевих особливостей під час збереження єдності в ос- новному, у суттєвому | [33,  с. 112] |
| 5 | Передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень  нижчих органів за рахунок вищих за рівнем | [35,  с. 111] |
| 6 | Процес передачі частини функцій та повноважень вищими рів- нями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасу- вання централізації | [56, с. 51] |
| 7 | Процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністра- тивно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій у разі одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управ- ління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації ре- гіональних і місцевих інтересів | [2, с. 7] |

**Отже, децентралізація трактується як явище, дія (процес пере- дання) та характеристика управлінської дії (самостійність).**

Антипод децентралізації – централізація, тобто "… зосередження управління в одному місці, в одних руках, в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і верхні рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів" [35, с. 429].

Розрізняють ***два типи децентралізації***:

1. *Децентралізація адміністративна (бюрократична)* – (інститут намісництва) – означає розширення компетенції місцевих державних ор- ганів, які отримують право на самостійну діяльність ще до центральної влади, хоч і признаються центральним урядом.

Такий спосіб децентралізації, як підкреслюється в [32], по суті озна- чає не децентралізацію, а деконцентрацію влади.

1. *Децентралізація демократична* передбачає створення розгалу- женої системи місцевого самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів.

Розрізняють такі ***форми децентралізації***:

* 1. **Деконцентрація** означає розширення компетенції місцевих ад- міністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом**.**

Це найпростіша форма децентралізації, оскільки вона не включає жодної передачі повноважень органам місцевого самоврядування. В Україні міністерства фінансів, освіти, захисту навколишнього середови- ща та інші практикують такий спосіб передачі повноважень регіональним та місцевим органам влади, які є, по суті, їхніми структурними підрозді- лами (управління, відділи, департаменти) в областях, районах та містах обласного значення [2].

* 1. **Делегування** повноважень – тимчасова передача своїх повно- важень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, устано- вам та організаціям.

За даної форми децентралізації, як зауважується в [2], немає пос- тійної передачі повноважень. Організація-ініціатор зберігає за собою по-

вноваження та несе повну відповідальність за виконання вказаної функ- ції. Вона має право повернути делеговані повноваження.

Наприклад, в Україні, відповідно до Конституції України [8], органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Разом з тим обласні районні ради відповідно до закону делегують ряд своїх повноважень місцевим державним адміні- страціям.

* 1. **Деволюція** є більш інтенсивною формою децентралізації, за якої центральний уряд передає повноваження у прийнятті рішень, фінансу- ванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Останні мають свою визначену законом юрисдикцію на виконання повноважень, у ме- жах котрих вони виконують суспільні функції для своїх виборців, яким вони підзвітні.

Деволюція – це та форма децентралізації, яка може привести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний найбільший ризик [2].

В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення.

* 1. **Делегування надання** послуг означає, що певні послуги органи місцевого самоврядування вимушені надавати та оплачувати зі свого бюджету. Це значить, що центральний уряд доручає органам місцевого самоврядування надавати певні послуги без фінансування з державного бюджету [2].

Наприклад, в Україні заклади начальної та середньої освіти утри- муються за рахунок місцевих бюджетів.

Існують таки ***види децентралізації:***

*політична; адміністративна; фінансова.*

Вони мають різні форми та комбінації у різних країнах, всередині країни і навіть у середині окремого сектору.

**Успіх децентралізації,** тобто дійсне самоврядування, залежить значною мірою від наявності достатніх ресурсів та можливостей автоно- мно використовувати ці ресурси. Це означає таке:

**право** органів місцевого самоврядування запроваджувати та стягу- вати місцеві податки та збори;

**право** отримувати від уряду необхідні фонди для виконання пере- даних (делегованих) від нього повноважень та завдань;

**право** використовувати ці фонди (кошти, інша ресурси) без надмір- ного контролю із боку органів влади вищих рівнів;

**право** вирішувати питання місцевого значення, включаючи реалі- зацію проектів із місцевого розвитку, без надмірного втручання центра- льних органів планування та міністерств;

**достатня** кількість висококваліфікованих кадрів і право призначати та звільняти працівників, а також **технічна підтримка** та консультативне і методичне забезпечення з центру [2].

Основні концепції розподілу повноважень між державними, регіо- нальними та місцевими рівнями влади надані в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

##### Основні концепції розподілу повноважень між державними, регіональними та місцевими рівнями влади\*

|  |  |
| --- | --- |
| Концепції | Характеристика |
| Передача повно- важень від держа- ви до регіонів та  місцевих територій | Повинна супроводжуватися відповідною передачею фінансо- вих ресурсів, необхідних для здійснення повноважень, які де- легуються та передаються на нижчі рівні державного управ-  ління |
| Деконцентрація | Характеризується передачею повноважень місцевого рівня органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. У ході цього контроль здій- снюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінар- них заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, де- концентрація зазвичай має важливий централізуючий вплив, адже саме прем'єр, у разі необхідності, приймає рішення що-  до політики управління та децентралізації |
| Децентралізація | Передбачає передачу повноважень уряду і його органів пред- ставникам місцевих територіальних громад, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами. На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм  урядом |

\* *Примітка.* Складено на основі [2].

#### Європейські моделі децентралізованого управління

Однією з ознак демократичної держави та громадянського суспіль- ства є наявність децентралізованого управління.

Європа створила європейський адміністративний простір (ЄАП), який інколи має назву європейський управлінський простір (ЄУП).

ЄАП створюється і розвивається у взаємозв'язку із глобальним ад- міністративним простором (ГАП), будучи його важливою частиною.

ЄАП є складним феноменом, на становлення якого впливають різні суб'єкти, в тому числі адміністративні простори окремих країн, ООН, Ра- да Європи, міжнародні неурядові організації тощо, які мають вплив на всі європейські держави.

Децентралізація управління в Європі здійснюється на основі рамко- вих документів, серед яких:

* + 1. Загальна декларація прав людини (прийнята у 1948 р.), якою об'єднано основні права та свободи людей, включаючи громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та встановлено три види люд- ських прав: негативні, позитивні та економічні права;
    2. Міжнародний пакт про соціальні та економічні права, що набув чинності з 1976 р.;
    3. Орхуська конвенція 1998 р. про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань навко- лишнього середовища, якою проголошено права громадян та завдання держаних органів їх забезпечувати.

Децентралізація управління в Європі здійснюється також на основі орієнтації на загальні принципи, які й враховуються під час прийняття національного законодавства.

Важливим в Європейському Союзі є відкритий метод координації (ВМК), який вперше згадується у Маастрихтському договорі 1992 року і по- лягає в обмеженні ролі національних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгоджені та прийняті всією інтегрованою спільнотою. ВМК роз- глядається як елемент "третього шляху" європейського управління, який забезпечує процес переговорів та знімає проблему "дефіциту демократії".

Децентралізація управління в Європі охоплена п'ятьма типами по- літичних мереж:

1. політична спільнота;
2. професійна спільнота;
3. міжуправлінська мережа;
4. мережа виробників;
5. проблемна мережа.

Ці мережі сприяють діалоговому вирішенню існуючих проблем [98].

Децентралізація управління в Європі враховує загальні підходи до процесу діалогу, які розроблені світовим співтовариством, що базуються на певних засадах. Так, основними принципами якісного нормативно- правового регулювання є:

1. *Необхідність* – полягає у наявності суспільної потреби у прийн- ятті певного рішення.
2. *Пропорційність* – передбачає співрозмірність рішень із про- блемами.
3. *Співпорядкування* – повинне забезпечуватися прийняття рішень на рівні, максимально наближеному до громадян, і в той же час контро- лювати виправданість прийняття будь-якого додаткового рішення на єв- ропейському рівні порівняно з варіантами рішень, що вже існують на на- ціональному рівні.
4. *Прозорість* управління – повинна забезпечити його зрозумі- лість та підконтрольність, що кореспондується із звітністю.
5. *Звітність*.
6. *Доступність* – (спільно з простотою) можна розуміти як зрозу- мілість та можливість залучення громадян до вироблення рішень.
7. *Простота*.

З метою децентралізації управління держави ЄС все більше вико- ристовують консультації для удосконалення якості політичних рішень та законів. Уважається, що впровадження консультаційного процесу прино- сить такі політичні, правові та соціальні вигоди, як:

притаманні йому демократичні цінності;

здатність розширювати спектр політичних альтернатив; додаткову інформацію для проведення ОВ;

додатковий інструмент для контролю результатів аналізу; зростання прозорості процесу;

забезпечення кращого розуміння політиками тих сфер, які вони ре- гулюють;

зростання рівня ймовірності прийняття проектів і підтримки їх гро- мадськістю;

зростання спроможності уряду ефективніше відповідати на споді- вання населення [217].

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі здійснюється з урахуванням таких його складових:

правовий простір; політичний простір; економічний простір; соціальний простір; культурний простір; освітній простір; дослідницький простір; територіальний простір; простір свободи; простір безпеки; простір правопорядку.

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі здійснюється з урахуванням формування поняття європеїзації, яка розу- міється як процес створення, поширення та інституціоналізації офіційних і неофіційних правил, процедур, парадигм суспільної політики, стилів ді- яльності, які були визначені та консолідовані у європейському просторі, а потім – включені до національних адміністративних систем.

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі означає, що:

не існує однозначних і жорстких норм, які визначають модель адмі- ністрації;

європеїзація національних правових і адміністративних систем від- бувається різними способами, з яких лише деякі передбачають вплив ре- гулювань.

На єдиному європейському просторі спостерігається поєднання трьох моделей національних інституційних систем:

механізму інституційного достосування;

механізму зміни внутрішньонаціональної структури шансів і можли- востей (зміна умов гри);

механізму зміни переконань та очікувань суспільних дійових осіб [62]. Термін "європейський адміністративний простір" (*European Administrative Space* – EAS) "вживається для означення сучасної моделі публічної адміністрації, яку можна визначити як спільну європейську (*a*

*common European model*)" [129].

Цю модель можна розглядати як нормативну, описову та аналітич- ну, яка слугує для кращого теоретичного розуміння проблеми, а адмініс- тративна конвергенція чи конвергенція щодо адміністративних рішень є протилежністю національних адміністративних систем, у яких структура (засади, форма, стандарти тощо) публічної адміністрації відповідають іс- торії, традиціям та особливостям національного і державного розвитку.

Розвиток національних публічних адміністрацій пов'язується також із історією, специфікою устрою європейських держав та політичною куль- турою громадян.

З точки зору децентралізації управління в Європі можна виділити два аспекти поділу категорій держав:

1. Лежить характер правової системи держави (Бельгія, Велика Британія, Нідерланди, Данія, Іспанія, Люксембург і Швеція – парламент- ські монархії. Інші держави ЄС – республіки).
2. Стосується територіальної структури держав (більшість держав- членів ЄС – унітарні, відносно централізовані чи децентралізовані. Авст- рія, Бельгія та ФРН мають федеративний устрій).

Вказані особливості впливають на створення та діяльність органів влади з точки зору сфери їх впливу, компетенцій, рівня контролю тощо [9].

В основі зближення європейських моделей децентралізованого управління лежать два фактори:

1. Принцип демократичного характеру держави, що виходить із єв- ропейської політичної культури, вимагає встановлення відповідних цілей та методів їх досягнення (гарантування свободи прав особи, плюралізм, рівноправність, толерантність, демократична легітимація влади, діяль- ність публічних органів у рамках права) і проявляється, зокрема у спосо- бах формування та діяльності публічної адміністрації.
2. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову – визначає межі та результати діяльності публічних адміністрацій [9].

У багатьох країнах одним з основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку.

##### Місцеве самоврядування як децентралізована форма управ- ління.

Місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління.

В європейських країнах до головних цінностей управління суспіль- ними справами належать ідеї субсидіарності та децентралізації.

Гарантом прав людини та прихильником демократичних принципів управління в співдружності країн ЄС є Рада Європи, яка запропонувала чітку правову форму, яка має характер засадничих принципів організації й функціонування місцевого самоврядування, що закріплено в Європей- ській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) [2].

Головна ідея Хартії полягає в забезпеченні розвитку місцевого са- моврядування – однієї з підвалин демократичного суспільства.

В Європі ХХ ст. одним із визначальних чинників розвитку місцевого самоврядування стало поширення політичної ідеології державного управління. В той же час моделі місцевого самоврядування в державах стійкої демократії, новодемократичних і пострадянських країнах різнять- ся за певними концептуальними ознаками.

На засадах місцевого самоврядування Рада Європи виробила ста- ндарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднавчим чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування.

На основі Хартії можна реалізувати безліч різних моделей місцево- го самоврядування.

Кожна з держав, що приєдналася до Хартії, зобов'язана дотримува- тись загальноєвропейських стандартів, але у ході цього має виробити свою національну модель місцевого самоврядування на основі власних потреб і традицій.

Згідно з нормативним означенням, за Хартією, "місцеве самовряду- вання означає право та спроможність місцевих влад у межах закону та своєї компетенції регулювати й управляти суттєвою часткою суспільних справ в інтересах населення" [2]. Це право реалізовують ради або збори, що формуються на демократичних засадах. З цього означення випливає, що місцевій владі задля ефективного виконання своїх функцій обов'язко- во необхідна організаційна та фінансова автономія. Акцентується увага на реальній спроможності вирішувати питання місцевого значення, приймаючи управлінські рішення та забезпечуючи їх належними засоба- ми (фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими засобами).

У Хартії серед суб'єктів місцевого самоврядування на перше місце поставлені "ради або збори", а вже потім – територіальна громада з її безпосередніми формами демократії. Особливу увагу там зосереджено на компетентнісному та фінансовому забезпеченнях місцевого самовря-

дування, свободі вибору оптимальних структур управління й засобів, тобто на вільному визначенні організаційної структури.

Кожна держава-член Ради Європи виробила свою модель місцево- го самоврядування, яка не порушує основних визначених у Хартії засад.

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президен- тові України [63] визначає, що залежно від рівня демократії та гаранто- ваності прав і свобод громадян муніципальне право:

у країнах стійкої демократії є всебічною гарантією цих прав і сво-

бод;

у новодемократичних країнах – достатньою гарантією; у країнах перехідної демократії – недостатньою.

Отже, у багатьох країн ЄС одним із основних мотивів децентралі-

зації є кращі перспективи місцевого розвитку. Це повною мірою стосу- ється і України, яка обрала європейський шлях розвитку. Оскільки ЄС надає великого значення регіональній політиці, для країн-кандидатів ва- жливим є рухатися у напрямі впровадження децентралізації, створення та зміцнення відповідних інститутів на регіональному рівні.

#### Моделі децентралізації державного управління на прикладах Великобританії (Вестмінстерська модель)

#### та США (американська модель)

Серед моделей децентралізації державного управління визнану в світі популярність мають Вестмінстерська та американська моделі.

##### Вестмінстерська модель децентралізації державного управління

Вестмінстерська модель відображає відповідну систему – демокра- тичну парламентську систему державного управління, побудовану на принципах державної моделі [Великобританії](http://znaimo.com.ua/%D0%91%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F). Свою назву ця модель отримала за назвою [Вестмінстерського палацу](http://znaimo.com.ua/%D0%92%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%86), в якому проходять засі- дання [Парламенту Великобританії](http://znaimo.com.ua/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82_%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%97).

Вестмінстерська модель характерна для держав [Співдружності](http://znaimo.com.ua/%D0%A1%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C_%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9) [Націй](http://znaimo.com.ua/%D0%A1%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C_%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9). Початок її використання поклали [канадські](http://znaimo.com.ua/%D0%9A%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B0) провінції і [австралійсь-](http://znaimo.com.ua/%D0%90%D0%B2%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%8F) [кі](http://znaimo.com.ua/%D0%90%D0%B2%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%8F) колонії Великобританії в середині XIX століття.

Характерні риси, що визначають Вестмінстерську систему, наведе- ні в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

##### Характерні риси Вестмінстерської системи

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Риси Вестмінстерської системи |
| 1 | Наявність [глави держави](http://znaimo.com.ua/%D0%93%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B8), що має лише церемоніальні та представницькі  функції |
| 2 | Наявність [глави уряду](http://znaimo.com.ua/%D0%93%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D1%83%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83) – призначається главою держави, і який є, як прави- ло, головою політичної партії, що має більшість у Парламенті |
| 3 | Наявність механізму [виконавчої влади](http://znaimo.com.ua/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0), як правило, у формі кабінету, очо-  люваного главою уряду |
| 4 | Наявність парламентської [опозиції](http://znaimo.com.ua/%D0%9E%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%8F) і [багатопартійна система](http://znaimo.com.ua/%D0%91%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0) в країні |
| 5 | Наявність бікамералізму ([двопалатного парламенту](http://znaimo.com.ua/%D0%94%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82)) і допустимість унока- мералізма |
| 6 | Можливість для Парламенту висловити недовіру Уряду |
| 7 | Можливість розпустити Парламент та оголосити [позачергові вибори](http://znaimo.com.ua/%D0%9F%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%96_%D0%B2%D0%B8%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8) |

Вестмінстерська модель, яка була спочатку вироблена [Великобри-](http://ua-referat.com/%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F) [танією](http://ua-referat.com/%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F), а потім використана іншими країнами з британським типом пар- ламентського устрою, зазнала з початку 80-х р. ХХ ст. реформування у самій Великобританії, а потім і в інших країнах, наприклад, у Новій Зела- ндії та Індії. Ця модель визначалася як "новий державний менеджмент".

Реформатори системи державного управління, які дотримуються вестмінстерської моделі, скеровані на скорочення сфери діяльності дер- жави та заміну традиційної бюрократії на запровадження механізмів рин- кової конкуренції, щоб зробити прозорими цілі й результати управління, а також надати державним [менеджерам](http://ua-referat.com/%D0%9C%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80) більше свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей. Відповідно до цієї моделі здійсню- ється приватизація структур і організацій, здатних надавати необхідні послуги, і впроваджуються інші ринкові механізми.

У Великобританії "менеджеріальну революцію" розпочато у 1979 р. Прийнято ряд програм, які визначають основні напрями реформи: "Діє- вість та ефективність цивільної служби" (1982 р.), "Ініціатива наступних кроків" (1988 р.), "Громадянська хартія" (1993 р.).

[Адміністративна реформа](http://ua-referat.com/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0) проходить у Великобританії в три етапи (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

##### Основні етапи адміністративної реформи у Великобританії

|  |  |
| --- | --- |
| Етапи | Характеристика етапу |
| Перший (1979 –  1982 рр.) | Акцент ставився на економії державних витрат, скорочення державних службовців і державних програм. Проте вже до кінця цього етапу стало ясно, що не економія, а підвищення ефективності є головним завдан-  ням реформи |
| Другий (1983 –  1986 рр.) | Проходить під гаслом "економія, [продуктивність](http://ua-referat.com/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C), ефективність". На цьому етапі політична програма уряду включає:  широку приватизацію підприємств державного сектору; [розвиток](http://ua-referat.com/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BA) фінансового [менеджменту](http://ua-referat.com/%D0%9C%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82) в державному управлінні;  вдосконалення оціночної функції центральних міністерств і вищого  управлінського персоналу |
| Третій (1987 р. –  наш час) | Чотири основні зміни стосуються [культурних](http://ua-referat.com/%D0%9A%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0) та структурних компонен- тів державного управління. Ставляться завдання:  широкого розвитку ринково орієнтованих механізмів управління; поглиблення [організаційної](http://ua-referat.com/%D0%9E%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F) та просторової децентралізації управління і виробництва послуг (але не обов'язково їх фінансування та вироб- лення політики);  підвищення якості послуг;  орієнтації під час надання послуг на потреби споживача |

У даний час адміністративні реформи тривають: одними з центра- льних питань ставляться відродження та розвиток місцевого управління і [парламентська](http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82) модернізація.

Наприклад, у Новій Зеландії де реформатори дотримуються Вест- мінстерської моделі, був зроблений наголос на скорочені сфери діяльно- сті держави та заміні традиційної бюрократії дією механізмів ринкової конкуренції, щоб за взірцем Великобританії зробити прозорими цілі й ре- зультати управління, а також надати державним [менеджерам](http://ua-referat.com/%D0%9C%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%80) більше свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей. Реформа- тори системи державного управління Нової Зеландії здійснювали прива- тизацію структур і організацій, здатних надавати необхідні послуги, і спи- ралися на інші ринкові механізми.

У той же час під час реформування системи державного управління за Вестмінстерською моделлю відносно мало уваги приділялося реорга- нізації бюрократії. [Реформи](http://ua-referat.com/%D0%A0%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0) не були орієнтовані на [кардинальну](http://ua-referat.com/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8) зміну функціонування державного механізму. Реформатори прагнули скороти-

ти обсяг його функцій, а також мали намір [встановити](http://ua-referat.com/%D0%92%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8) способи найбільш ефективного виконання [державою](http://ua-referat.com/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0) своєї управлінської ролі. За Вестмінс- терською моделлю передбачалося передати ряд функцій недержавним партнерам або про спільне їх відправлення. Головним принципом діяль- ності повинна була стати орієнтація на результати. Таким чином, суть ці- єї моделі полягає в прагненні зменшити не тільки обсяг функцій держав- ного управління, а й підпорядкувати їх виконання ринковій дисципліні.

Отже, основною метою проведення реформ систем державного управління за Вестмінстерською моделлю було прагнення до того, щоб державні програми більшою мірою [відповідали](http://ua-referat.com/%D0%92%D1%96%D0%B4%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C) побажанням громадян. У ході реформ за цією моделлю такі [управлінські](http://ua-referat.com/%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F) функції, як визначення політики та її адміністрування були розділені, що дозволило державним менеджерам діяти більш гнучко (особливою мірою це відноситься до бюджетної політики і сфери трудових ресурсів). В країнах, які здійснюва- ли реформування за Вестмінстерською моделлю, була створена система вимірювання та оцінки праці державних менеджерів на основі отриманих результатів. У ході цього значну увагу було приділено рекрутуванню і під- готовці персоналу, що дозволило компенсувати втрати, пов'язані зі ско- роченнями штатів і падінням трудової моралі. До позитивних результатів реформування відноситься також упровадження та інтенсивне викорис- тання новітніх [інформаційних](http://ua-referat.com/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D1%96_%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%97) [технологі](http://ua-referat.com/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D1%96_%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%97)й.

##### Модель децентралізація державного управління США

У США [реформа](http://ua-referat.com/%D0%A0%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0) державного управління проводилася спочатку ре- спубліканським урядом Р. Рейгана, а потім урядом демократів на чолі з Б. Клінтоном. Республіканці взяли курс на скорочення державних витрат і провели широку приватизацію державних підприємств і послуг. Законом про реформу державної служби (1978 р.) у першій половині 80-х років почалися зміни в державному управлінні США, які отримали назву "ново- го державного менеджменту". У 1986 р. створюється комісія Волкера для аналізу [стану](http://ua-referat.com/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%83) справ у державній службі, результати діяльності якої свід- чать про падіння її авторитету.

Радикальні зміни в державному управлінні США починаються на початку 90-х р., коли під керівництвом віце-президента А. Гора визнача- ється стратегія реформування державного управління на менеджеріаль- ной основі, використовуючи ідеї книги Д. Осборна і Т. Геблера "Оновле-

ний уряд: Як підприємницький дух перетворює публічний сектор" (англ.: Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Plume),1993 р.). У цілому програма адміністративної рефо- рми була викладена в доповіді А. Гора "Національне партнерство для оновлення уряду" (англ.: National Partnership for Reinventing Government, 1993 р.) [232].

У доповіді А. Гора виділяються чотири ключових принципи, покли- каних змінити систему державного управління у США:

1. перехід від системи, в якій люди відповідальні за виконання правил, до системи, в якій вони відповідальні за досягнення результатів;
2. примат споживачів;
3. стимулювання співробітників на досягнення результатів;
4. забезпечення кращого управління за менших витрат.

У реформі, яку оприлюднив А. Гор, є ряд важливих відмінностей змін у державному управлінні:

по-перше, вона націлена скоріше на "реорганізацію", ніж на зміни в методах надання послуг;

по-друге, головною метою змін є не політичні призначенці чи висо- копоставлені члени кар'єрної служби, а рядові федеральні наймані пра- цівники;

по-третє, впровадження реформістських рекомендацій не залежить у цілому (і навіть за змістом) від схвалення конгресом; багато змін здійс- нюються під [контролем](http://ua-referat.com/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C) чиновників виконавчої гілки.

Уже до середини 90-х рр. ХХ ст. більшість штатів провели рефор- ми, які можна було б позначити як "оновлення". Особливо це стосувало- ся тих компонентів, які пов'язані з загальним [управлінням](http://ua-referat.com/%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F) якістю, [прива-](http://ua-referat.com/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F) [тизацією](http://ua-referat.com/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F), налагодженням партнерства між громадським і приватним сек- торами.

Дана модель використовувалася тільки в США. [Американський](http://ua-referat.com/%D0%90%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9) уряд приступив до реформ, які мають назву "створення уряду заново" (*reinvention*) значно пізніше, ніж уряди "Вестмінстерського світу", і ці ре- форми протікали в набагато більш політизованій обстановці.

Відмінність американської моделі управління від Вестмінстерської, з одного боку, в тому, що [американські](http://ua-referat.com/%D0%90%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D1%86) реформи торкнулися більшого числа компонентів державного управління, причому здійснено це було в

більш короткі [терміни](http://ua-referat.com/%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B8), ніж в інших країнах. З іншого боку, через політизо- ваність американських реформ вони зосередилися на зміні поведінки бюрократів, а не на зміні структур і процесів управління.

За концепцією А. Гора американські реформи також мали знизити вартість і підвищити ефективність послуг, що надаються федеральною системою управління споживачам. З цією метою в США здійснювалася децентралізація бюрократії, а також делегування федеральних повнова- жень більш низьким рівням управління. У той же час у США [приватизація](http://ua-referat.com/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F) державних функцій мала досить обмежений [характер](http://ua-referat.com/%D0%A5%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B5%D1%80), і наголос був зроблений на укладання контрактів між державними та існуючими прива- тними [підприємствами](http://ua-referat.com/%D0%9F%D1%96%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%94%D0%BC%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE), а також на встановлення партнерських відносин між ними.

#### Реформа публічного адміністрування в Європі

З 1993 р. у зв'язку з планованим розширенням ЄС виникла необхід- ність здійснення реформи публічного адміністрування.

Підготовка до реформування здійснювалась у формі дебатів, ре- зультатом яких були відповідні трактати та матеріали конференцій:

Трактат з Амстердаму – результат Міжнародних конференцій 1996/1997 рр., в якому була розкрита перспектива розширення ЄС;

Трактат з Ніци – результат Міжнародних конференцій 2003/2004 рр., у якому був наданий проект тексту Конституції для Європи (конституцій- ний трактат, який був підписаний у Римі 29.10.2004 р.);

Трактат про Європейський Союз (ТЕС), Трактат про устрій ЄС (ТУЕ), Трактат про устрій ЄС щодо Атомної Енергії – результат консенсу, який знайшов вихід у Лісабонському Трактаті, зміст якого був узгоджений під час Міжнародної конференції 2007 р., і підписаний 13.12.2007 р. представниками країн-членів ЄС;

Підписом Лісабонського Трактату закінчився певний (третій) етап інституціональної реформи ЄС, яка закріпила засади функціонування ЄС у розширеному складі (зараз до ЄС входить 27 країн, а починали з 6 країн) [124].

Основні етапи інституційної реформи ЄС та їх зміст надано в табл. 3.5.

Таблиця 3.5

##### Основні етапи інституційної реформи ЄС та їх зміст

|  |  |
| --- | --- |
| Етапи | Зміст етапу |
| *Підготовчий*  (2000 – 2004 рр.) | Формально розпочався Міжурядовою конференцією 2000 ро- ку, результатом якої стало прийняття Хартії засадничих прав ЄС. Хартія є основою для теперішнього договору. У грудні 2001 року в Лаакені (Бельгія) була прийнята декларація "Май- бутнє Європейського Союзу" ("Лаакенська декларація"), яка проголошувала основні напрями здійснення майбутніх ре- форм. Водночас для розробки програмних положень було створено тимчасовий орган – Конвент із провідних політичних діячів ЄС у складі 105 осіб. У червні 2003 року. Конвент схва- лив проект під назвою "Договір про Конституцію для Європи", роботу над яким протягом 2003 – 2004 років продовжила Уря- дова конференція. Результатом цієї роботи стало підписання 29 жовтня 2004 року в Римі главами держав та урядів 25 дер-  жав-членів ЄС Європейської Конституції |
| *Рефлексивний*  (2005 – 2007 рр.) | Розпочався після провалу національних референдумів щодо ратифікації Конституції ЄС у Франції та Нідерландах 2005 ро- ку. Остання обставина спричинила інституційну кризу ЄС. Водночас цей етап дав можливість провести роботу зі зміц- нення європейської ідентичності громадян ЄС і визначити по-  дальшу долю конституційного проекту |
| *Реформаторський*  (з 2007 р.) | Ініційований Німеччиною під час її головування в ЄС у І півріч- чі 2007 р. На червневому саміті ЄС главам держав та урядів Євросоюзу вдалося досягти консенсусу з основних положень нового Договору ЄС. У жовтні відбувся неформальний саміт, метою якого було остаточне погодження тексту цього докуме- нта. 13 грудня новий договір було підписано. Передбачалося, що за умови його ратифікації усіма державами-членами ЄС він набуде чинності до виборів до Європарламенту 2009 року. Це стало реальністю після того, як 3 листопада 2009 р. Чехія  останньою серед 27 країн ЄС ратифікувала документ |

Лісабонський трактат (ЛТ) став закінченням довгого процесу інсти- туціональної реформи ЄС. Він визначив на найближчий період керунок розвитку ЄС.

ЛТ є результатом політичного компромісу країн-членів ЄС.

Після процедури ратифікації усіма країнами-членамі ЄС, ЛТ упро- ваджує багато змін у функціонування ЄС, скерованих на поліпшення ре-

зультативності та ефективності її функціонування та створення країнам- членам ЄС шанс відповідної розбудови своїх позицій в Європі.

Європейська комісія визначила 10 переваг Лісабонського договору для громадян Євросоюзу (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

##### Переваги Лісабонського договору для громадян Євросоюзу [213]

|  |  |
| --- | --- |
| №  п/п | Переваги |
| 1 | Право людей вимагати від комісії, щоб вона висувала нові ініціативи ("Євро-  пейська громадянська ініціатива") |
| 2 | Кращий захист громадян завдяки новому статусу, який отримує Хартія фун-  даментальних прав |
| 3 | Дипломатичний і консульський захист для всіх громадян ЄС під час подоро-  жей у треті країни та проживання там |
| 4 | Посилюється взаємодопомога країн-членів під час природних і виниклих уна-  слідок діяльності людини катастроф усередині ЄС, таких, як повені та лісові пожежі |
| 5 | З'являються нові можливості для вироблення транскордонної енергетичної політики, забезпечення цивільного захисту й боротьби з транскордонними  загрозами здоров'ю |
| 6 | Підвищується ефективність спільних дій з протидії кримінальним угрупован-  ням, які переміщують людей через кордони |
| 7 | Уможливлюються спільні дії проти так званої купівлі притулку – коли прохан-  ня щодо цього людина подає одночасно до різних країн |
| 8 | Уможливлюється боротьба з тероризмом через замороження активів |
| 9 | Демократичнішим стає підхід до ухвалення рішень у ЄС (зміцнення ролі Євро-  парламенту та національних парламентів) |
| 10 | ЄС набуває здатності забезпечувати термінову фінансову допомогу третім  країнам |

Реалізація Лісабонського договору передбачає і чимало інституцій- них змін, основні з яких наведені в табл. 3.7.

Однак, як і раніше, одностайність потрібна буде для ухвалення пи- тань, що стосуються податків, соціальної безпеки, зовнішньої політики та політики безпеки, оперативного співробітництва поліції, місць в інститу- ціях ЄС.

Таблиця 3.7

##### Основні інституційні зміни, які передбачені внаслідок реалізації Лісабонського договору [213]

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Зміни |
| 1 | 2 |
| 1 | Запроваджується посада постійного Президента Європейської Ради. Гла- ви держав та урядів країн-членів ЄС обиратимуть його на 2,5 року кваліфі- кованою більшістю з можливістю переобрання на другий термін. Раніше ця посада передавалася "за естафетою" – її посідав керівник країни, яка го- ловувала в ЄС. Тож Європейська Рада стає тепер інституцією Євросоюзу: до цього була самітом глав держав і урядів, тобто періодичним зібранням  лідерів Союзу |
| 2 | Згідно з договором Європейська Рада за узгодженням із президентом Євро- комісії кваліфікованою більшістю призначає високого представника зі спі- льної зовнішньої та безпекової політики. Він також буде одним із віце- президентів Єврокомісії та головуватиме на засіданнях Ради міністрів за- кордонних справ. Уже 19 листопада 2009 року лідери країн Євросоюзу на своєму неформальному засіданні одностайно затвердили Хермана Ван Ромпея на посаді президента Європейської Ради та Кетрiн Ештон як висо-  кого представника ЄС із питань спільної зовнішньої та безпекової політики |
| 3 | Документом спочатку передбачалося, що з листопада 2014 року чисель- ність Єврокомісії зменшиться й відповідатиме двом третинам країн – чле- нів Євросоюзу. Наприклад, для ЄС-27 мало б бути 18 комісарів, які пред- ставляли б держави-члени за принципом ротації. Однак згодом вирішили залишити по одному комісару від кожної з країн-членів. Це стало одним з  елементів компромісу між ЄС та Ірландією |
| 4 | Лісабонський договір надає більше влади Європарламенту, вагомість яко- го як законодавчого органу прирівнюється до Ради ЄС. Він також набуває однакового з нею статусу стосовно питань бюджету, оскільки диференціа-  ції на обов'язкові та необов'язкові витрати не передбачено |
| 5 | Запроваджується нова система розподілу місць у Європарламенті. З 2014 ро- ку кількість членів обмежується за схемою 750+1 (президент ЄП), а місця розподіляються за принципом "знижуваної пропорційності": мінімум стано-  вить 6 представників від держави, максимум – 96 |
| 6 | Зміни стосуються системи голосування в Раді ЄС, насамперед щодо ви- значення кількості голосів, що вважається кваліфікованою більшістю. По- чинаючи з 2014 р. це має бути як мінімум 55 % голосів членів Ради (що- найменше 15 країн), котрі представляють мінімум 65 % населення Союзу. Блокуючою меншістю стають чотири країни – члени ЄС. Але встановлено два перехідні періоди:  до 31 жовтня 2014 року, протягом якого застосовуватиметься чинна система, закладена Ніццькою угодою. Згідно з нею кваліфікована біль- шість має відповідати трьом умовам: 255 голосів Ради (тобто 73,9 %), які представляють 14 із 27 країн-членів і не менш як 62 % населення ЄС від |

Закінчення табл. 3.7

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
|  | 1 листопада 2014 року до 31 березня 2017 року, протягом якого члени Ра- ди зможуть ухвалювати рішення з низки питань (це буде визначатися в кожному окремому випадку) кваліфікованою більшістю згідно з Ніццькою угодою.  Так само з 1 листопада 2014 року до 31 березня 2017 року можна буде ви- користовувати тимчасове відстрочення ухвалення рішення: воно потребує опозиції, яка становить 75 % від звичайної блокуючої меншості (чотири держави, чисельність населення яких становить не менш як 35 % насе- лення ЄС, плюс ще одна держава). Цей механізм дасть можливість краї- нам, які не здатні створити блокуючу меншість, відкласти рішення з про- блемного питання на "певний час", протягом якого намагатимуться досягти  компромісу |
| 7 | Лісабонський договір розширює перелік питань, які голосуватимуть квалі- фікованою більшістю. До них, зокрема, належать такі:  вільний рух робочої сили, соціальні гарантії; спільна транспортна політика;  адміністративне співробітництво у сфері свободи, безпеки та порядку; прикордонний контроль;  політичний притулок і захист біженців та переміщених осіб; міграція;  судове співробітництво; Євроюст;  Європол; культура;  ініціатива громадян щодо законодавства ЄС; космічна політика;  енергетика;  рішення про вихід держави зі складу ЄС; інтелектуальна власність;  спільна позиція з міжнародних питань у рамках єврозони; заходи із запобігання злочинності;  туризм; спорт;  захист населення;  адміністративне співробітництво |

Надзвичайно важливими елементами Лісабонського договору є ті, що стосуються злагодженого функціонування Євросоюзу. Адже, як під- креслює С. Сокур у роботі [213], без цього важко досягти прописаних в угоді амбітних цілей.

Прийняття Лісабонського договору стало наступним кроком до інте- грації всередині Європейського Союзу. В той же час різні держави-члени неоднаково сприймають дедалі тісніше зближення в рамках Євросоюзу, є побоювання щодо тиску на суверенітет окремих країн з боку бюрокра- тичних структур ЄС. Усе це вплинуло на процес ратифікації угоди. Однак

незважаючи на всі труднощі, після набуття чинності 1 грудня 2009 року Лісабонського договору слід констатувати початок нового етапу в розви- тку Європейського Союзу.