

О. В. Грибко,  
головний спеціаліст відділу організації  
наукових досліджень ХарРІ НАДУ

## СВІТОВИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УРЯДУВАННЯ

*Розглянуто досвід публічного урядування в ЄС та США. Узагальнено підходи до публічного урядування, виділено основні моделі, що сформувалися у західних країнах*

**Ключові слова:** публічне урядування, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

У більшості західних країн система публічного урядування (англ. – civil governance, рос. – общественное управление) сформувалася ще у ХІХ ст. При цьому в кожній державі склалася власна модель взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Під впливом різноманітних історичних, соціальних, культурних, політичних та інших факторів структура публічного урядування цих країн має досить варіативні моделі та механізми функціонування: від передачі владно-управлінських функцій нижчим щаблям влади до жорсткої централізації.

Становленню публічного урядування та досвіду провідних країн світу з цього питання присвятили свої праці такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як Б. Гуселетов, В. Дзюндзюк, О. Крутій, В. Мартиненко, С. Полліт, М. Фоллет та ін.

Метою даної статті є вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду публічного урядування з виділенням основних моделей, що сформувалися у західних країнах.

Сьогодні у відношеннях між центральними та місцевими органами влади прийнято виділяти дві основні моделі:

- централізовану, представлену двома типами: континентальною і іберійською;
- децентралізовану або англосакську [1; 3].

Для централізованої моделі характерною є наявність на місцевому рівні представника центрального уряду: ландрат у Німеччині, префект у Франції,

представник Королеви в Голландії. Ця модель має два основні типи. Перший тип відрізняється тим, що представник підвітний тільки центральному органу і виконує тільки функції, доручені йому центральним органом. Ці функції не перетинають сфери компетенції місцевих органів влади (рис. 1).

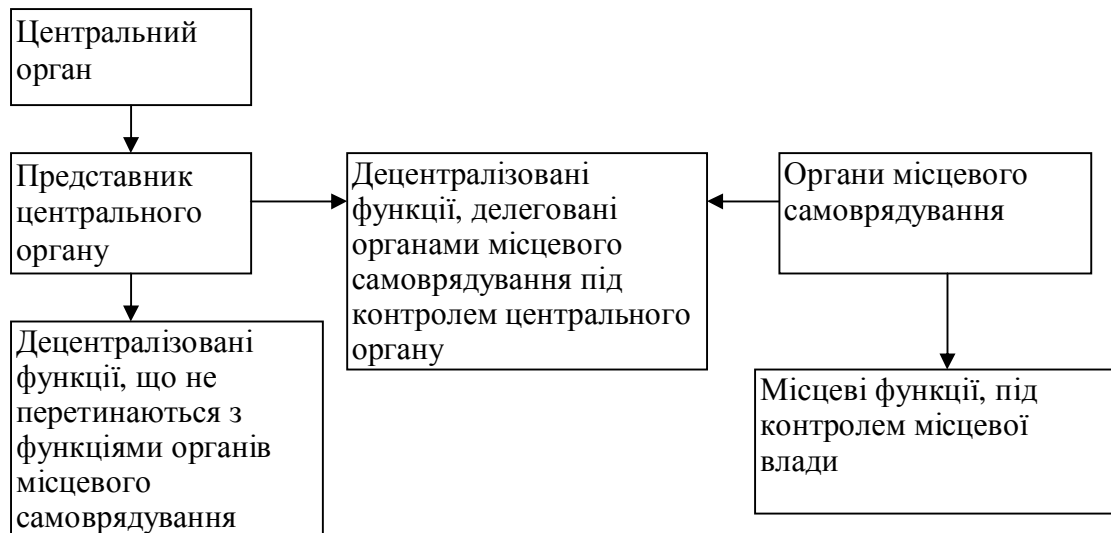


Рис. 1. Іберійська модель організації управління [1]

Для другого типу характерним є те, що голова місцевої влади має подвійну підвітність: перед центром, як його представник і перед місцевою радою, як голова адміністрації (рис. 2).

При децентралізованій моделі управління центральний уряд не має права прямого адміністративного впливу на місцеві органи влади. Ця модель також має два основні різновиди. Перший різновид умовно званий «Мер-Рада», найчастіше зустрічається в муніципалітетах США і характеризується тим, що місцевий голова виконавчої влади так само як і місцева Рада обирається населенням. Зазвичай він є керівником Ради і відіграє вирішальну роль при формуванні місцевої адміністрації, погоджуючи з радою лише низку ключових фігур [6].

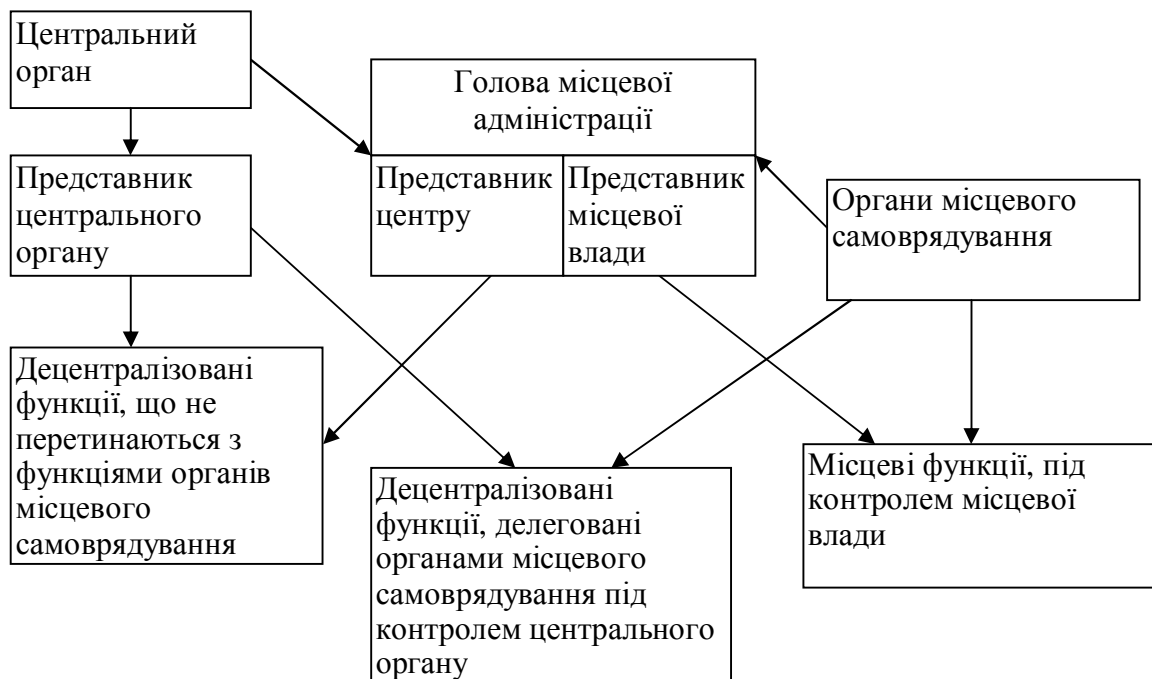


Рис. 2. Континентальна модель організації управління [1].

Другий різновид, умовно названий «Рада-Керівник», найбільш поширений у Великобританії, і характеризується тим, що місцева рада призначає професійного керівника місцевої адміністрації («керівника») і контролює його діяльність. Депутати ради можуть брати активну участь в роботі місцевої адміністрації [6].

Таким чином, практично для всіх моделей характерне поєднання функцій представницької і виконавчої влади або в особі місцевого голови (континентальна модель, «Мер-Рада»), або в особі депутатів («Рада-Керівник»). І хоча це суперечить класичному принципу розділу гілок влади, баланс сил ними забезпечується на місцевому рівні головним чином за рахунок чіткого розділення компетенції і функцій. Причина того, що в багатьох країнах Заходу вирішили об'єднати обидві гілки влади на муніципальному рівні, полягає в прагненні підвищити ефективність ухвалення і виконання управлінських рішень. Розробляти, приймати і виконувати рішення у разі, коли представницька і виконавча влада об'єднана, набагато легше.

Щодо варіантів обрання керівника виконавчої влади на місцевому рівні (мера, бургомістра, губернатора, президента регіональної або департаментської ради і т.д.), то їх існує три:

- обрання місцевою радою зі свого числа;
- пряме обрання населенням місцевого співтовариства;
- призначення місцевою радою з лав професійних управлінців [5].

Кожний з цих варіантів має свої переваги і недоліки, приблизно рівною мірою поширені в різних країнах Заходу. Але якщо зупинитися на варіанті прямого обрання населенням, якому сьогодні віддається перевага в більшості країн Центральної і Східної Європи, то слід зазначити, що не дивлячись на низку очевидних переваг, він має два істотні недоліки:

- якості, якими мають володіти обираєні керівники (політична привабливість, компетентність, компромісність тощо), і вимоги, що пред'являються до професійного управлінця, важко оптимально об'єднати в одній особі;

- пряме обрання керівника виконавчої влади істотно зменшує можливості ефективного контролю за ним зі сторони місцевої ради, а також із боку центру. У результаті баланс гілок влади порушується у бік виконавчої влади, хоча це може бути виправдано в період широких політичних, економічних і соціальних реформ.

Щодо організації місцевою радою та адміністрацією внутрішньої структури своїх комітетів і відділів, то в більшості західних країн вони в цьому питанні відносно вільні. Хоча центральний уряд прагне регламентувати цю сферу шляхом видання відповідних інструкцій і фінансових обмежень. У місцевій раді зазвичай формується низка постійних і декілька тимчасових комітетів: з фінансових питань, питань охорони здоров'я, освіти, місцевого транспорту, комунального господарства тощо. Місцеві адміністрації організовані подібним же чином, але дещо більше за розмірами і мають ще такі підрозділи як: по роботі з персоналом, по зовнішніх зв'язках і т.д. [1].

Суттєвого значення останніми роками набуває вдосконалення системи внутрішнього управління (англ. – internal management system) місцевими представницькими і виконавчими органами влади. При цьому основний акцент робиться на вирішенні таких проблем:

- чітке визначення ролі, завдань і відповідальності місцевих органів представницької (Рада) і виконавчої (Адміністрація) влади;
- визначення принципів взаємодії і взаємоконтролю між Радою та Адміністрацією, що забезпечують їх ефективні та гармонійні відносини і що виключають дублювання функцій і безвідповідальність;
- вибір оптимальної структури і чисельності Ради та Адміністрації [1].

Не менш важливим елементом підвищення ефективності внутрішнього управління в органах публічного урядування є доцільно організовані процеси корпоративного планування (corporation planning) і розробки публічної політики (public policy). В основі корпоративного планування лежить вироблення стилю, перспективи і стратегії розвитку місцевої громади, а вже на їх основі розробляється публічна політика та детальні плани надання послуг.

На думку М. Фолетт, стиль роботи органів публічного урядування має відповідати таким положенням:

- ефективність розподілу повноважень між місцевими радою і адміністрацією;
- сприяння розвитку місцевої економіки;
- відкритість для місцевого населення, засобів масової інформації тощо;
- ступінь залучення населення місцевої громади до процесів ухвалення і реалізації рішень з питань, що відносяться до місцевої компетенції;
- виявлення і задоволення потреб місцевого населення;
- встановлення ставок місцевих податків та зборів [6].

На підставі виробленого стилю і встановлених цілей розвитку місцевої громади розробляються стратегічні плани, в яких зазначено, які завдання

вирішуватимуться впродовж найближчих 3-5 років. При цьому мають бути вказані конкретні заходи, особи, відповідальні за їх виконання, необхідні фінансові, матеріальні та організаційні ресурси, а також джерела їх отримання.

Останніми роками у більшості країн Заходу місцеві органи влади почали активно розробляти методи комерційного бізнес-планування, що дозволило їм значно підвищити ефективність розробки і реалізації планів свого розвитку. Особливо корисним виявилось складання таких планів при наданні комунальних послуг, розвитку місцевого транспорту тощо [1].

Критикуючи класичний підхід до управління публічними організаціями, К. Худ наголошує на необхідності акцентування на процесі управління та його ефективності [3], а не на політиці; на подоланні бюрократичного аспекту; на ринковості та конкурентності. Д. Озборн і Т. Геблер, характеризуючи модель публічного урядування як підприємницький уряд, виділяють такі його властивості:

- перевагу кінцевих результатів над витратами;
- конкуренцію;
- збільшення повноважень громадян;
- перевагу ринкових механізмів над бюрократичними;
- споживацьку спрямованість;
- децентралізацію влади;
- домінування цільового керівництва над нормативним;
- об'єднання всіх підструктур для здійснення налагоджених дій з метою вирішення суспільних проблем [4].

Автори, які характеризують нову модель державного управління, використовують різні її назви: новий публічний менеджмент, підприємницький уряд, публічне урядування, Програма перегляду національної ефективності, публічний менеджеризм тощо. Однак сутність залишається незмінною, тобто, всі згадані варіанти нової моделі державного управління, наголошують на переході від традиційної бюрократії до форм,

орієнтованих на споживача, ринок і власних співробітників, від адміністрування до менеджменту. Відмінності між цими процесами дають можливість стверджувати, що саме така модель публічного урядування ґрунтується на механізмах паритетного соціального діалогу, що є основою дієвої демократії [2].

Адміністрування й урядування не є тотожними поняттями. Урядування містить у собі адміністрування, але також передбачає і досягнення організацією поставлених цілей з максимальною ефективністю, з всебічним урахуванням потреб споживачів, і відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов'язково були присутні в традиційній моделі державного управління, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робився на процесі, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на результатах, що характерно для нової моделі, яку часто називають «публічне урядування» [2].

Публічне урядування відрізняється від наявної в Україні та пострадянських країнах моделей організації державної влади такими ознаками:

- значна увага надається чіткому та зрозумілому для працівників визначенню організаційних та персональних цілей, що дозволяє встановлювати коефіцієнти якості управлінських послуг, індикатори оцінювання результативності різних програм, які реалізуються державою та органами місцевого самоврядування;

- значно більша увага, проти традиційної бюрократичної моделі, надається досягненню результатів і персональній відповідальності керівників;

- орієнтація на використання конкурентоспроможних, ринкових механізмів і методів у роботі органів влади;

- підвищена мотивація відмови від класичної бюрократії задля створення більш гнучких і ефективних управлінських структур [2].

У більшості країн перевага віддається багаторівневій системі, при якій масштабніша діяльність здійснюється вищим рівнем влади. Сьогодні в Європі спостерігається загальна тенденція надання більше влади регіональному управлінню, що є частиною загального процесу децентралізації і забезпечує підвищення ефективності влади і її відповідальності перед населенням за послуги, що надаються йому.

Що стосується зміни функцій і ролі місцевого управління, то слід зазначити, що сьогодні їх діапазон значно розширився. У фінансовій сфері за останні роки в переважній більшості західних держав спостерігається збільшення частки податкових і неподаткових надходжень в бюджетах місцевих і регіональних органів влади, а частка державних субсидій зменшується, що свідчить про тенденцію до більшої фінансової незалежності місцевих органів влади і зростання їх реальних можливостей з реалізації покладених на них функцій і завдань.

У сфері взаємин між центральним і місцевим рівнями управління в більшості країн Заходу домінуючий вплив сьогодні має концепція партнерства різних рівнів влади, згідно якій кожен рівень грає свою особливу роль в системі публічного урядування. У низці країн керівники і депутати місцевого рівня є одночасно представниками центральної влади, що допомагає краще розуміти позиції один одного. Для забезпечення гарантій місцевим органам влади з реалізації покладених на них повноважень існує законодавчо закріплений механізм, що страхує місцеву владу від несанкціонованого втручання центру в місцеві справи [5] .

Таким чином, світ вступив в епоху демократизації державно-управлінської діяльності. Першою ознакою цього процесу є формування нової моделі державного управління – публічного урядування, тобто трансформація всієї системи управління державою, її функціональних та структурних компонентів. Другою ознакою є зростання ролі громадських організацій, підвищення громадської активності. Ці ознаки тісно пов'язані між собою, з одного боку – нові форми державного управління, які суттєво



змінюють роль владних структур у суспільстві та їх взаємозв'язку з громадянами, стимулюють до активної взаємодії громадян, з другого – громадяни в сучасному світі відрізняються більшою соціальною зрілістю і активно проявляють свою готовність до участі в житті країни. Таким чином, традиційне державне управління, з твердими ієрархічними формами, змінюється на гнучкі ринково-орієнтовані форми.

#### Список використаних джерел

1. Гуселетов Б. П. Реформирование взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в странах с различной формой государственности : этапы, модели, проблемы / Б. П. Гуселетов // Вестник Уральской академии государственной службы «Чиновник». – Режим доступа : <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=195>.
2. Демократичне врядування: інституційні механізми формування та реалізації системи публічного управління : метод. реком. [авт. кол. : В. М. Мартиненко, В. О. Євдокимов, Ю. Д. Древаль та ін.]. – К. : НАДУ, 2010 – 56 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.
4. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
5. Follett Mary P. Creating Democracy, Transforming Management. – New Haven : Yale University Press, 2003. – 366 p.
6. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.

#### **Gribko O. V. World experience of civil governance.**

Experience of civil governance in EU and USA are examined. There are done main approaches to civil governance, its models, which were formed in western states.

**Key words:** civil governance, public authorities, local authorities.

#### **Грибко О. В. Мировой опыт регулирования общественного управления.**

Рассмотрен опыт общественного управления в ЕС и США. Обобщены подходы к общественному управлению, выделены основные модели, которые сформировались в западных странах

**Ключевые слова:** общественное управление, органы государственной власти, органы местного самоуправления.