

11. Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 р. № 205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15>

*\* Ратинська Ірина Станіславівна – аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.*

*Стаття надійшла до редакції 24.03.2017 р.*

УДК 35.071

Алла Шевченко \*

### **ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ МОДЕЛЕЙ ТА СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС**

*У статті описано системи державного управління, які існують у країнах ЄС. Розглянуто загальні риси «європейської» моделі державного управління та приклади систем державного управління в країнах англосаксонської й романо-германської правових сімей, а також у країнах Східної Європи.*

*Ключові слова: державне управління, «європейська» модель державного управління, англосаксонська та романо-германська правові сім'ї.*

***Шевченко А. В. Основные характеристики моделей и систем государственного управления европейских стран – членов ЕС.***

*В статье описаны системы государственного управления, существующие в странах ЕС. Рассмотрены общие черты «европейской» модели государственного управления и примеры систем государственного управления в странах англосаксонской, романо-германской правовых семей, а также в странах Восточной Европы.*

*Ключевые слова: государственное управление, «европейская» модель государственного управления, англосаксонская и романо-германская правовые семьи.*

***Shevchenko A. V. The main characteristics of models and of the public administration systems of European countries – EU members.***

*This article describes what kind of state administration systems exist in the EU. Consider general features of the «European» model of Examples of governance systems in countries of Anglo-Saxon, the Roman-Germanic legal family, as well as in Eastern Europe.*

*Keywords: public administration, «European» model of governance, Anglo-Saxon and Romano-Germanic legal family.*

Часто доводиться чути, що державне управління в різних країнах має специфічні особливості, обумовлені культурними факторами. Крім того, державне управління перебуває в жорсткій залежності від політичних і юридичних процедур. Дійсно, відмінності великі. Проте звичайна спостережливість може свідчити про схожість моделей державного управління не тільки в сучасному світі, але і протягом всієї історії людства. Особливості, безумовно, мають місце. Але за ними ховаються загальні риси. Державне управління еволюціонує в одному напрямку.

Дослідження питань, пов'язаних із державним управлінням, має давню традицію, яка продовжується у вітчизняній науці. Питання юридичної реалізації публічної політичної влади, організації і здійснення державного управління досліджувалися у працях багатьох вітчизняних вчених (В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, В. Дерещ, С. Ківалова,

Д. Лук'янця, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Опришка, В. Цветкова, В. Шаповала та інших) та зарубіжних (А. Альохіна, Г. Атаманчука, Б. Габричидзе, О. Дорофеева, Д. Зеркіна, І. Зав'ялової, В. Ігнатової, Ю. Козлова, Б. Мільнера, А. Омарова, А. Радченко, О. Шаброва та ін.).

*Метою статті є аналіз систем державного управління, які існують у країнах ЄС.*

Важливим аспектом вивчення державного управління є проблеми його типологізації. Якщо за основний критерій типологізації державного управління брати ступінь цивілізованості суспільства і рівень політичної культури, то можна виділити такі його моделі: американську, японську, європейську, соціалістичну, країн перехідних або слабозвинених суспільств. До цього треба додати, що в рамках цих моделей можна виділити інші моделі за різними критеріями.

«Європейська» модель державного управління існує як сукупність деяких істотних рис, характерних як факт або як тенденція для більшості країн Європи і нехарактерних для жодної іншої значної за чисельністю групи країн. Формування цієї моделі пов'язане з процесом європейської інтеграції в рамках ЄС і в основному обмежене рамками союзу **28**. Правда, з цієї моделі випадає найстаріша демократія світу й одна з основоположниць ЄС – Велика Британія (значна частина наступних оцінок не буде стосуватись цієї унікальної країни).

«Європейська» модель державного управління має всі форми державного правління, за винятком президентської, і ґрунтується, як правило, на партійній системі обмеженого політичного плюралізму. Для неї характерні закриті система державної служби (за винятком Великої Британії), кадрова, наймана і змішана системи набору державних службовців та високий престиж еліти на вищих рівнях державної служби.

Найбільш істотними загальними рисами європейської моделі державного управління, характерними для більшості країн ЄС, можна назвати такі.

*Парламентська система правління.* Глава уряду формально призначається главою держави або обирається парламентом, виходячи з партійної більшості, сформованої в парламенті за результатами виборів. Такий порядок діє і в тих країнах, де *de jure* існує напівпрезидентська (президентсько-парламентська система). В останні десятиліття і в старих, і в нових європейських демократіях спостерігається процес добровільного самообмеження президентських повноважень – як в частині формування і відставки уряду, так і щодо вироблення й реалізації політики. Народжене в Австрії щодо цього явища слово *Rollenverzicht* («Відмова від ролі») стало позначати аналогічні процеси в інших країнах. У **1980**-ті роки шляхом внесення поправок до конституції суттєво скоротилися повноваження президентів в Португалії і Фінляндії [1]. В Італії, Греції, Німеччині, на Мальті, де президенти обираються представницькими органами або спеціальними зборами, роль президентів не виходить за рамки дій, рішення щодо яких імперативно встановлені законом.

У нових демократіях спочатку роль всенародно обраних президентів була надзвичайно велика (Польща, Хорватія, Словаччина та ін.). Однак у міру консолідації системи *Rollenverzicht* крок за кроком відтісняв президентів на задній план. Сьогодні, якщо виходити не з букви конституції, а з політичної практики, про напівпрезидентську або парламентсько-президентську систему можна говорити в основному у Франції, де вага президента в зовнішній політиці і політиці безпеки залишається на традиційно високому рівні.

Другою спільною рисою є домінування в країнах Європи **28** пропорційних виборчих систем і багатопартійних коаліційних урядів. Якщо додати до цього поширення урядів меншості, що залежать від толерування частиною партій, які не входять до уряду (Іспанія, Данія, Норвегія, Швеція), то можна говорити про повну перевагу консенсусного механізму у формуванні виконавчої влади.

Спільною рисою є (як факт у старих демократіях або як тенденція в нових) децентралізація влади – перенесення зростаючого обсягу повноважень і функцій із центрального на регіональний або місцевий рівень. Як приклад, на початку **2000**-х років у Німеччині було скорочено кількість законів, що вимагають затвердження Бундесратом, а Конституційна реформа **1993** року перетворила в федерацію унітарну до того часу

Бельгію (це сталося у відповідь на наростання конфлікту між фламандською і валлонською громадами як засіб збереження державної єдності).

Істотними елементами європейської моделі є незалежність і чітка робота судів всіх видів та інстанцій, зокрема й конституційних судів, які обмежують всевладдя парламентів.

Організація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування в різних державах ЄС істотно різняться й несе на собі відбиток національних традицій. Однак загальними принципами є чітка законодавча регламентація, соціальна захищеність (в одних випадках – через загальне трудове законодавство і профспілки, в інших – через спеціальне законодавство про держслужбовців) і гідне грошове утримання.

У сучасному розвитку державної служби країн ЄС присутній загальний для більшості з них, хоча і такий, що перебуває на різних етапах реалізації, порядок денний. Не в останню чергу це є результатом координуючих, мотивуючих і консультативних зусиль структур ЄС щодо підвищення і приведення до загальних стандартів якості держуправління в усіх країнах Союзу. Цей порядок денний включає в себе: підвищення ефективності витрачання коштів за рахунок орієнтації на результат; демократизацію державної служби; передачу зростаючого числа повноважень недержавним структурам; скорочення корупції за рахунок регламентації і прозорості адміністративної діяльності; профілактику і вдосконалення методів вирішення конфліктів інтересів; орієнтацію на партнерство й інтерактивні відносини з громадянами як одержувачами державних послуг.

Аналіз даних, що характеризують якість державного управління в країнах Євросоюзу, – експертних оцінок якості держуправління фахівцями Світового банку [2] і динаміки непрямих показників, що дозволяють судити про ефективність держуправління (наприклад, дитяча смертність [3], стан аварійності на дорогах [4]), дозволяє зробити щодо європейської моделі державного управління досить оптимістичні висновки. Це, зокрема, підтверджує висновок Лейпхарта про перевагу консенсусної моделі як з точки зору якості демократії, так і щодо ефективності вирішення практичних завдань держуправління [5]. Особливо переконливі дані у нових членах ЄС, які за більшістю показників хоча і не дотягують ще до найуспішніших «старих» членів ЄС (Скандинавія, Бенілюкс, Німеччина, Франція), але по ряду показників за порівняно короткий термін впритул наблизилися до таких країн, як, наприклад, Італія, Греція та ін. Ті ж дані свідчать і про те, що в рамках європейської моделі якість держуправління зростає не стрімко і не лінійно.

Для того, щоб більш конкретно розібратися з відмінностями систем державного управління в країнах – членах Європейського Союзу, звернемося до різних правових сімей держав. Класифікація країн за правовими сім'ями дозволяє оптимально систематизувати інформацію про закордонний досвід функціонування систем державного управління. Розглянемо приклади систем державного управління в країнах англосаксонської й романо-германської правових сімей, а також у країнах Східної Європи.

До англосаксонської моделі в Європі, окрім Великої Британії, можна віднести хіба що Мальту, і то із застереженнями. Німецька модель включає в себе Німеччину і Австрію. Швейцарія, за практично одностайним визнанням дослідників, є унікальною з домінуванням федеративних механізмів і методів прямої демократії в більшості сфер державного управління та не піддається типологізації. «Наполеонівський» тип, можливо, включав Італію до адміністративної реформи 1992 – 1997 років, та й то головним чином у плані схожих із Францією принципів організації державної служби.

Проте зараз ситуація істотно змінилася [6, с.344]. Типологічна схожість організації державної служби в Греції із французькою моделлю зберігається, а ось включення до цієї типологічної групи Іспанії (парламентське правління з широкою практикою урядів меншості, автономні провінції, інститути, сконструйовані деякою мірою за німецьким зразком) видається не зовсім обґрунтованим. Типологічна спільність держуправління у Швеції, Данії і Норвегії очевидна, але віднесення до тієї ж групи Фінляндії не є беззаперечним.

Державне управління англосаксонської правової сім'ї (*Common Law*, із франц. *Comune ley*, лат. *Communis lex*) охоплює країни, які в різні історичні періоди були схильними до впливу Великої Британії – це Республіка Ірландія, Кіпр та Мальта.

У структурі англосаксонської правової сім'ї традиційно виділяють дві підгрупи: англійську й американську.

Виходячи з домінуючої ролі судового прецеденту, для країн англосаксонської правової сім'ї характерна вирішальна роль судових органів у системі державного управління. Нормотворча діяльність у процесі державного управління носить другорядний та такий, що доповнює, характер по відношенню до права, створеного судовою практикою.

Державне управління в країнах романо-германської правової сім'ї об'єднує правові системи всіх країн континентальної Європи, що виникли на основі римського права. Загальним для даної правової системи є верховенство нормативного акта як джерела права, а також поділ норм права за галузями, а галузей права – на дві підсистеми: приватне право і публічне право. У сучасній науці порівняльного правознавства відсутня єдина точка зору з питання кількості країн, що входять до цієї правової системи, проте традиційно в рамках романо-германської правової сім'ї виділяють такі підгрупи:

- групу романського права (Франція, Італія, Бельгія, Іспанія);
- групу німецького права (Німеччина, Австрія, Греція, Португалія);
- групу скандинавського права (Данія, Швеція, Фінляндія).

Характерною рисою сім'ї романо-германського права з точки зору державного управління є підлеглий характер діяльності всіх органів державної влади нормам права, які, як правило, кодифіковані. При цьому саме право сприймається у цих країнах як «засіб регулювання відносин між громадянами» [7, с. 106], отже, управління соціально-політичними процесами здійснюється в рамках формальної регламентації порядку діяльності органів управління. Безперечно верховенство закону в системі джерел права романо-германської правової сім'ї зумовило те, що основним механізмом державного управління є нормативно-правове регулювання, покликане втілити в собі ідею загальної справедливості.

Роль звичаю, судової практики та наукової доктрини в системі джерел права настільки невелика, що вони є «лише непрямыми джерелами права» [8]. Незважаючи на це, слід зазначити високу ступінь участі громадськості (у тому числі наукової) і засобів масової інформації в процесах державного управління в країнах романо-германської правової сім'ї, із тривалою історією демократичного розвитку більшості країн, що входять до неї.

Участь у державному управлінні досягається насамперед за рахунок реалізації передбачених законодавством цих країн прав громадян на участь у законотворчому процесі через вибори глав держав і парламентів, на доступ до інформації про діяльність державних органів, на свободу слова, зібрань та обговорень і тощо.

У країнах романо-германської сім'ї повноваження в галузі державного управління сконцентровані в системі органів виконавчої влади, як правило, на рівні урядів та глав держав.

Так, наприклад, у Франції за Президентом конституційно закріплене право «за пропозицією Уряду під час сесії Парламенту або за спільною пропозицією обох палат Парламенту передати на референдум будь-який законопроект про реформи, що стосуються економічної або соціальної політики та публічних служб, або спрямований на схвалення ратифікації будь-якого договору, що, не вступаючи в суперечність із Конституцією, позначилося на функціонуванні інститутів» (ст. 11 Конституції Французької Республіки) [6, с. 334]. При цьому уряд «визначає і проводить політику нації».

Разом із тим є приклади наявності в системі центральних органів виконавчої влади романо-германської правової сім'ї спеціалізованих органів державної влади, предметом діяльності яких виступає державне управління різних сфер суспільного устрою. Так, наприклад, в Іспанії є Міністерство розвитку, основним завданням якого є цілеспрямований розвиток і перетворення різних сфер суспільно-господарського устрою. Міністр розвитку призначається і звільняється з посади королем Іспанії за пропозицією Голови Уряду (ст. 100 Конституції Іспанії) [9]. За діяльністю Міністерства розвитку та уряду в цілому здійснюється парламентський контроль шляхом направлення запитів і постановки питання про довіру. Міністерство розвитку є також у Греції, проте його діяльність зачіпає управління перетвореннями лише у сферах науково-технічних досліджень і розробки нових технологій, у тому числі у зв'язку із вимогами Європейського співтовариства.

Державне управління здійснюється в країнах романо-германської правової сім'ї також на рівні підрозділів органів виконавчої влади. Так в Італійській Республіці в структурі Президії Ради Міністрів (спеціального «інструменту підтримки прем'єр-міністра у виконанні покладених на нього функцій по виробленню єдиного урядового курсу, спрямування і координації діяльності міністерств» [7, с. 244]) функціонує спеціальний Департамент реформи державних інститутів, який «вивчає можливість і необхідність реформування державних інститутів та виборчого законодавства, готує конкретні законопроекти в цій галузі».

Можна констатувати, що в більшості моделей ключові пости в держпараті займають політичні чиновники. Тому є всі підстави говорити про політизацію державної служби, і Україна не є винятком.

### *Парадигма державного управління*

У німецькій моделі за основу взятий правовий підхід, де ключовими цінностями є верховенство права та захист прав громадян.

В основі англосаксонської моделі – менеджеріальний підхід, в якому основними цінностями державного управління є ефективність, економічність і результативність.

У скандинавській моделі відзначено поєднання менеджеріальних, правових і переговорних управлінських культур і ознак на всіх рівнях держави.

Системи державного управління в країнах Східної Європи склалися значною мірою під впливом процесів політичних і економічних трансформацій 90-х років XX ст. Усім цим країнам була властива однотипна радянська модель політичного й державного управління, яка базувалася на принципах: єдності всієї системи державної влади і управління; демократичного централізму; керівної і спрямовуючої ролі правлячої комуністичної партії; конституційного визнання тільки соціалістичних форм власності. Незважаючи на те, що мали місце відмінності між країнами Східної Європи, у цілому реформи політичного й адміністративного управління мали загальні принципи та напрямки.

Усі держави Східної Європи є унітарними, і їм притаманні всі ті ознаки унітарної системи управління, які характерні для країн Західної Європи. Разом із тим між окремими державами регіону є свої відмінності в системах управління, пов'язані як з історичними, так і політичними причинами.

Практична робота державних органів щодо реформи публічної адміністрації триває з мінливою інтенсивністю з 1989–1990 рр. Перші кроки щодо реформування державної системи в постсоціалістичних державах були здійснені ще на початку 90-х років. Саме у 1990–1992 роках приймаються закони, які відображають нову демократичну концепцію державної влади й управління, закріплюють зміни в політичній системі суспільства і створюють правову базу для проведення адміністративних реформ [10].

У державах Східної Європи, на відміну від української моделі держу управління, перехідний період завершився досить швидко з огляду на те, що вже перші постсоціалістичні режими зробили однозначний вибір на користь членства в ЄС із виконанням усіх пов'язаних із цим вибором параметрів реформування системи держуправління.

*Висновки.* Розглянувши та проаналізувавши європейський досвід державного управління країн із різними формами державного устрою, зазначимо, що в європейських країнах створено потужну політико-правову базу, яка регулює діяльність органів державного управління країни. А саме: у конституціях європейських країн чітко прописані норми та способи, що визначають створення органів державного управління, ухвалення ними рішень та розподіл компетенції і повноважень. Крім того, такі особливості діяльності органів державного управління країн ЄС із різними формами державного устрою ґрунтуються на багатовікових державницьких традиціях європейського суспільства.

Аналіз правових систем державного управління різних країн Європи довів розмаїття адміністративно-правових форм і механізмів управління, частина з яких становить безперечний інтерес у процесі реформування органів державної влади України.

### **Список використаних джерел:**

1. Ismayr W. Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich / Wolfgang Ismayr. – Wiesbaden, 2009. – S. 17 – 18.

2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cia.gov/library>
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.who.int/violence\\_injury](http://www.who.int/violence_injury)
5. Lijphart A. *Patterns of Democracy* / A. Lijphart. – Yale: University Press, 1999. – P. 258 – 274.
6. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / Пронкин С. В., Петрунина О. Е. – М. : КДУ, 2007. – 496 с.
7. Давид Р. Основные правовые системы современности / Давид Р., Жоффре-Спинози К. – М. : Международные отношения, 1996. – 400 с.
8. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. – М. : Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 665–682.
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawcom.gov.uk/act.htm>
10. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи ЄС / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1997. – 419 с.

*\* Шевченко Алла Володимирівна – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

*Стаття надійшла до редакції 20.03.2017 р.*