Задорожний В.П., д.держ.упр, професор кафедри фінансів і банківської справи Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

Неділько А.І., ст. викладач кафедри фінансів і банківської справи Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

м. Полтава

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Для вітчизняної науки державного управління важливим сьогодні є вивчення зарубіжного досвіду побудови ефективних систем публічного управління, та як ми знаходимося на перехідному етапі від державного управління до публічного. Так як в публічному управлінні основну роль відіграє місцевий рівень, то для формування ефективної та дієвої системи публічного управління необхідно дослідити та вивчити досвід зарубіжних країн, зокрема, європейських з приводу даного питання. Нами був досліджений досвід європейських країн як на прикладі моделей розвитку публічного управління, основними з яких є англосаксонська, континентальна та змішана. Крім розгляду моделей ми також дослідили умови формування сучасних систем публічного управління в таких країнах як Великобританія, Франція та Німеччина. Також нами було проведено порівняння молей європейських країн та вітчизняної, що дало можливість більш детально визначити напрямки подальших досліджень.

Вступ

Питання ефективної роботи органів влади, публічного управління і місцевого самоврядування дуже важливе в кожній країні і в будь який час. Чім вище ефективність їх діяльності тим вищий рівень довіри громадян державі, представникам центральних та місцевих органів влади і в свою чергу це забезпечить вищи рівень політичної стабільності в суспільстві.

Проблеми ефективного публічного управління досліджуються значною кількість к вітчизняних науковців, так і зарубіжних, Така цікавість до даного питання викликана тим, що в умовах глобалізації розширюється коло завдань, які повинна вирішувати держава. Все помітніше стає зменшення можливості вирішення цих завдань як в окремих кранах, так і в цілому в світі.

Незважаючи на досить велику кількість публікацій дану тему не можна назвати достатньо досліджено. Зарубіжні країни накопили багатий досвід у вивчені теорії та практики вирішення проблем ефективності, дієвості та взаємодії громадян та держави. Саме це досвід являється дуже цікави для сучасної України, так як ми знаходимося в процесі реформування системи державного управління, який направлений на створення системи публічного управління яка буде відповідати системам європейських країн.

У кожній країні в залежності від історичних умов, національних особливостей, політичних подій, які відбувались на території певної країни, сформувалися свої відмінні системи публічного управління. Хоча так як всі країни при своєму формуванні та розвитку тісно взаємодіяли з сусідніми країнами, то можливо виділити в певних країн ряд спільних рис у системі публічного управління на місцевому рівні. Щодо місцевого рівня, то в більшості країн світу функціонує система територіального поділу відповідно до якої виділяють три рівні адміністративно-територіальних одиниць: центральний (загальнодержавний), проміжний (субнаціональний) та первинний (базовий). Відповідно місцевий рівень нижчий від загальнодержавного, тобто проміжний та первинний рівні в сукупності.

На нашу думку таке поєднання є досить вдалим і в сучасному суспільстві найбільш актуальним, бо самостійність органів місцевого самоврядування не передбачає повну незалежність від державного управління та взаємодії з ним, а навпаки вони повинні виробити ефективну систему їх взаємодії. В основі такої взаємодії повинні бути покладені подібні завдання та функції, але різні засоби, методи та форми їх реалізації.

Також важливим є організація місцевого самоврядування, яка також враховує адміністративно-територіальний устрій, історичні, політичні, політичні передумови розвитку та формування сучасних держав. У світі виділяють три основні моделі: англосаксонська, континентальна та змішана. Відповідно до назви мо# жемо зрозуміти, яким країнам притаманна дана модель.

Параграф 1. Моделі розвитку публічного управління

Аналіз та порівняння систем публічного управління різних країн є дуже важливим елементом у побудові ефективної функціонуючої системи публічного управління в будь-якій країні світу. Адже використання досвіду країн з найбільш вдалою системою публічного управління дозволить зменшити кількість допущених помилок та негативних наслідків в ході розробки та впровадження чи модернізації системи публічного управління на місцевому рівні.

Система розвитку публічного управління розвивається за певними принципами та відповідно має притаманні їй риси. За допомогою таких рис та особливостей формуються моделі розвитку системи публічного управління. В науковій літературі науковці виокремлюють різні моделі публічного управління, а саме:

- англосаксонська (англійська, англо-американська);
- континентальна (європейська);
- змішана (гібридна);
- іберійська;
- радянська.

Для України найбільш цікавими в плані застосування принципів побудови системи публічного управління притаманної країнам європейського союзу, тобто країнам які відповідають таким моделям як: аглосаксонська, континентальна та змішана. Розгляд моделей публічного управління тісно пов'язаний з місцевим самоврядування та його розвитком.

Відповідно проведемо аналіз трьох найбільш цікавих моделей, використаємо отримані результати під час їх аналізу та порівняємо з існуючою

моделлю в Україні для більш ефективного застосування зарубіжного досвіду. Так як бачення бажаного результату дозволить використати досвід саме тих країн які мають відповідну модель, що скоротить коло пошуку потрібного рішення.

Англосаксонська модель публічного управління притаманна таким європейським країнам як Велика Британія, Нідерланди, Ірландія. Дана модель виросла з місцевих громад і приходів, а також з міст, управління якими поступово «вишикувалося» у державну вертикаль управління країною. Територіальним органам на місцях надавалось багато напрямків і повноваження управлінської діяльності, навіть до здійснення судово-поліцейських функцій.

Місцеві органи влади в англосаксонської моделі не мають конституційного статусу, а зазвичай є породженням відповідного законодавчого акту, прийнятого вищим представницьким органом влади країни. Основні типологічні особливості англосаксонської групи місцевого самоврядування полягають у наступному:

1. Місцева влада наділяються повноваженнями за допомогою спеціальних нормативних правових актів, що видаються парламентом, що обумовлює їх високу легітимність і залежність від вищого законодавчого органу країни. Тут діють доктрини inter vires (функціонування муніципалітету в межах своєї компетенції, закріпленої в позитивній формі її регламентації) і ultra vires (вихід муніципалітету за межі звий компетенції). Держава стежить за тим, щоб нормативні правові місцеві встановлення не порушували загальнонаціональне законодавство і не виходили за межі запропонованої їм компетенції;

2. В межах власної компетенції обираються населенням місцева влада, яка володіють великою політичною самостійністю;

3. В цій моделі відсутня пряме підпорядкування нижчестоящих органів місцевого самоврядування вищестоящим; кожна місцева громада – це окремий світ, який живе за власними звичаями і правилами, але відповідно до загальнодержавних нормативними правових законодавчих актів;

4. В рамках даної моделі головна роль в управлінні місцевими справами належить не стільки органу місцевого самоврядування в цілому, скільки сформованим депутатами цього органу профільним комітетам і комісіям.

5. Дана модель не передбачає установи на місцях представництв центрального уряду, що опікуються місцевими органами і наглядають за ними. Відповідно до даної моделі існують свої форми державного контролю на місцевому рівні, але робота місцевої влади регламентується переважно побічно, наприклад, через суди або податкову систему.

6. Населення країн, що використовують англосаксонську модель, може обирати не лише депутатів представницького органу місцевого самоврядування, а й інших посадових осіб, які беруть участь у місцевому самоврядуванні.

7. У разі порушення законодавства санкції за судовими позовами до муніципалітетів можуть бути дуже жорсткими, аж до арешту муніципальних чиновників або радників, тюремного ув'язнення або відсторонення муніципальної ради від влади на певний строк або назавжди [1].

8. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських країнах здійснюється в основному непрямим шляхом: через центральні міністерства, а також через суд. Для позначення організації та діяльності місцевих органів в законодавстві застосовується термін «місцеве управління», а саме місцеве управління є складовою частиною механізму держави.

На відміну від англосаксонської, континентальна модель ґрунтується на поєднанні прямого державного управління та адміністрування з місцевим самоврядуванням на конкретних територіях. Як правило, в громадах призначених чиновників немає. Вони з'являються на районному рівні. Представники державної адміністрації здійснюють нагляд за діяльністю місцевих нормотворчих і правозастосовних органів, а також виконують деякі інші значущі функції. Континентальна модель притаманна таким країнам як Франція, Італія, Іспанія, Бельгія.

Дана модель певною мірою обмежує права місцевого самоврядування адміністративної опікою з боку призначеного чиновника, який може

призупинити рішення місцевого органу самоврядування, звернутися до центральних органів держави з пропозицією про зміщення мера чи розпуск колегіального органу, а також подати скаргу до спеціального адміністративного суду на діяльність органу самоврядування.

В каїнах яким притаманна дана модель правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування відбувається за принципом негативного регулювання, тобто муніципальним органам дозволяються будь-які дії, які не заборонені законом. Останнім часом в дані моделі спостерігаються сильні процеси децентралізації.

Континентальна модель характеризується такими рисами:

1) поєднання прямого державного управління (державна адміністрація) на місцях і місцевого самоврядування;

2) жорстка система адміністративного контролю на місцях;

3) бюрократична субординація між органами різних рівнів управління;

4) широкі можливості адміністративного впливу центральної влади: попередній контроль щодо рішень органів місцевого самоврядування, можливість анулювання прийнятих рішень, тимчасове їх призупинення та перегляд, заміщення органів місцевого самоврядування, їх відгук, відставка, розпуск та ін.

Раніше, до 80-х років, в деяких країнах Європи представник держави в регіоні контролював доцільність прийнятих радою рішень, у зв'язку з чим вживався термін «адміністративна опіка». Зокрема, до набрання чинності акту органу місцевого самоврядування префект (або комісар, губернатор та ін.) Візував кожен такий акт, без чого рішення ради не вступало в силу. Тепер цей контроль здійснюється в багатьох країнах тільки з точки зору законності прийнятих рішень. Він є набагато менш жорстким: комісари (префекти та ін.) перевіряють акти рад, але колишнє візування скасовано; оспорити законність актів вони можуть лише в місцевому адміністративному суді. Встановлено і термін для таких заперечень. Разом з тим у деяких країнах Європи діє колишня

концепція опіки (наприклад, у Польщі, де воєвода не тільки скасовує акти ради зміни, але й може розпустити рада) [2].

Як і будь-яка теоретична абстракція, в чистому вигляді дані моделі не існують. На практиці в країнах континентальної Європи функціонують моделі, що знаходяться як би між обома моделями. За своєю ментальної суті вони ближче до континентальної моделі, проте реальна автономія муніципалітетів у них зазвичай істотно вище. Дослідники відзначають, що рівень автономії муніципалітетів в континентальній Європі диференціюється по осі «Північ – Південь», досягаючи максимуму в країнах Скандинавії (Фінляндії, Данії). Очевидно, такий стан справ пов'язаний як з ментальними особливостями громадян різних європейських країн (рівень громадянських свобод і сприйняття індивідуальних цінностей вище в Північній Європі), так і з географічного специфікою (ступінь фізичного освоєння територій, щільність населення і комунікаційна доступність, навпаки, вище в південно-європейських країнах) [3].

Змішана модель відрізняється своєю подвійністю. Справа в тому, що в ній присутні деякі риси англосаксонської і континентальної моделей, хоча при цьому мається і власна специфіка. Як правило, тут місцеве самоврядування автономне, але спостерігається сильний вплив з боку держави. На органи місцевого самоврядування покладено виконання як власних, так і делегованих державних повноважень. Подібна модель існує в Німеччині, Австрії і навіть Японії.

Характерні особливості змішаної моделі [2]:

– місцеві органи влади утворюються в районах, містах в ранзі районів та громад;

– громада виконує всі адміністративні функції за винятком тих випадків, коли законом виконання цих функцій доручено іншим структурам управління;

– громада регулює сферу своєї діяльності за допомогою статуту;

– громада має право самостійно вирішувати завдання на місцевому рівні під свою відповідальність, але відповідно до законів;

– держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування;

– місцеве самоврядування виступає як орган державної влади – інститут виборності (автономії) доповнюється інститутом призначення (централізації);

– державні органи та муніципалітети працюють в зв'язаному режимі, при цьому створюються структури, одночасно підзвітні представницьким органам і вищим державним адміністраціям;

– сфера компетенцій місцевого самоврядування обмежується мінливим контуром в залежності від пріоритетів реалізованої державою економічної політики, що обмежує автономію муніципалітетів;

Всі ці рівні мають практично рівні (хоча й не абсолютно) повноваження. Відносини між ними будуються на основі розподілу компетенції та взаємодії. Не допускається підпорядкованість одного муніципального освіти іншому, так як місцеве самоврядування - це не вертикаль, а горизонталь влади.

Отже, на основі проведеного аналіз виокремимо основні ознаки та порівняємо основні моделі розвитку публічного управління на місцевому рівні з сучасною українською моделлю та моделлю яка буде після завершення реформи місцевого самоврядування (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняльна характеристика моделей публічного управління

Ознака	**Підпорядкованість**	**Контроль**	**Автономія**	**Повноваження**	**Фінансування**
Англосаксонська модель	відсутня підпорядкованість нижчих органів вищим	відсутність повноважних представників центрального уряду	високий ступінь	самостійно вирішують питання, що не належать до компетенції держави	за рахунок власних ресурсів
Континентальна модель	нижчі органи підпорядковані вищим	представники центрального уряду на місцевому рівні	обмежений ступінь	повноваження, які не входять до компетенції інших органів	за рахунок власних ресурсів та державних коштів
Змішана модель	пряма підпорядкованість відсутня	присутній контроль з боку держави, громадяни обирають представників, органи державної	високий ступінь у сфері життєзабезпечення	чіткого регулювання не існує, виконують як власні так і делеговані повноваження	за рахунок державних коштів

		влади затверджують			
Українська модель сьогодні	нижчі органи підпорядковані вищим	представники центрального уряду на місцевому рівні (державні адміністрації)	високий ступінь у сфері життєзабезпечення	чіткого регулювання не існує, виконують як власні так і делеговані повноваження	дотації вирівнювання з державного бюджету
Українська модель після реформи	нижчі органи підпорядковані вищим	представники центрального уряду на місцевому рівні (державні адміністрації)	високий ступінь	самостійно вирішують питання, що не належать до компетенції держави	за рахунок власних ресурсів

Отже, Україна не зважаючи на достатньо багато спроб остаточно реформувати систему управління знаходиться на межі між декількома моделями. Для ефективного функціонування та досягнення бажаних результатів в управління необхідно чітко перейти до тієї чи іншої моделі, що в свою чергу значно спростить процес переходу до публічного управління від державного.

Крім даної класифікації в науковій літературі існує класифікація європейських країн за правовими сім'ями, що дозволяє оптимально систематизувати інформацію про закордонний досвід функціонування систем публічного 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 [4, 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 державного управління у Швеції, Данії і Норвегії очевидна, але віднесення до тієї ж групи Фінляндії не є беззаперечним.

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» [5, с. 106], отже, управління соціально-політичними процесами здійснюється в рамках формальної регламентації порядку діяльності органів управління. Безперечне 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 [6].

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.

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 [7, с. 334]. 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) [8]. За діяльністю Міністерства розвитку та уряду в цілому здійснюється парламентський контроль шляхом направлення запитів і постановки питання про довіру.

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» [5, 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».

Отже, 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, а у скандинавській моделі відзначено поєднання

менеджеріальних, правових і переговорних управлінських культур і ознак на всіх рівнях держави.

Праграф 2. Аналіз сучасних моделей публічного управління на прикладі європейських країн

На нашу думку необхідно приділити важливу увага порівняльному аналізу основних теоретичних шкіл і напрямів публічного управління в чотирьох провідних країнах західного світу: Великобританії, Франції та Німеччини. Вибір цих країн не випадковий: саме тут склалися найбільш ефективні демократичні моделі управління які відрізняються одна від одної і притаманною історично сформованою моделлю публічного управління. Також розглянемо досвід країн які мали подібні умови як і в Україні та побудували дієву систему публічного управління

Розглянемо основні аспекти сучасної моделі публічного управління Великобританії. За форму державного устрою Великобританія конституційна монархія, на чолі з королевою, що має широкі повноваження: призначає прем'єра-міністра і членів уряду, дипломатів, церковних службовців суддів, офіцерів армії та ін. Вона відкриває сесії парламенту, виступає з основними напрямками внутрішньої і зовнішньої політики. Є головнокомандуючим армією і може оголошувати війну. Тим не менш, реально її повноваження здійснюються членами уряду, які підписують акти, які видаються королевою, і несуть за них відповідальність.

Державне управління Великобританії почало трансформуватися в сучасну модель з 1979 року з обранням на виборах до Парламенту консервативної партії, на чолі з її лідером М. Тетчер. Ця реформа продовжувалася під час всього періоду правління М. Тетчер (1979 – 1990 рр) та продовжена її наступником Дж. Мейджором (1990 – 1997 рр.). Якщо проаналізувати всі роки за які проводилась реформа та узагальнити результати, то можна виділи дві основні стратегії які були покладені в основу реформи, а саме [9]:

1. «Стратегія маркетингу» - впровадження в діяльність органів державної влади концепцій відкритої ринкової конкуренції. Ця стратегія, як її ще називають «відсторонення держави» (push the state back), спрямована на здійснення радикальних змін у «традиційних» функціях державного управління. Консерватори піддали сумніву спроможність "бюрократичної держави" ефективно вирішувати сучасні проблеми суспільства та здійснювати непосильне для держави фінансування надання державних послуг населенню. У положеннях цієї стратегії уряду було запропоновано зменшити і мінімізувати державні видатки шляхом скорочення максимально можливої кількості функцій, які виконували державні установи, через приватизацію та інші ринкові механізми, розроблення і впровадження нових, почасти досить інноваційних форм організації міжсекторальної суспільної співпраці, зокрема державно-приватне партнерство (Public Private Partnerships), а також запровадження принципів економічної ефективності в державному управлінні.

2. «Стратегія мінімізації» - скорочення чисельності державних службовців і бюджетних видатків на утримання органів державного управління [9]. Ця стратегія полягає в здійсненні заходів, які спрямовані на реформування структури й організації діяльності державного сектору. Підходи до трансформації в управлінні полягали в основному в запровадженні ринкових сил і, таким чином, створення умов для конкуренції. Водночас було розроблено інноваційні моделі фінансування суспільних благ і сфери послуг. Оскільки визначені державні послуги для громадян стали платними, потрібно було вжити низку заходів щодо підвищення платоспроможності населення та створити альтернативу - систему задоволення свободи вибору споживачів (клієнтів).

Останнім часом уряд підкреслює необхідність співпраці муніципальних органів влади та населення (відкритості муніципальних властей для населення). Так зокрема, у Великобританії існує давня традиція взаємодії муніципальної влади і громадських організацій. Зараз ці традиції знову актуальні так, як відновлюються у зв'язку з розвитком стратегічних партнерств, в діяльності яких громадські організації беруть активну участь. Спостерігається істотний прогрес

у відносинах між муніципальною владою та громадськістю: практикується створення веб-сайтів, випуск різного роду брошур про діяльність органів місцевого самоврядування і так далі [10, с. 40].

Наступна країна, на яку необхідно звернути особливу увагу це Республіка Франція, яка має багатий досвід у питаннях розвитку публічного управління.

Основними територіальними рівнями публічного управління Республіки Франції є: комуни (синдикати комун); дистрикти; контон; округи; регіони.

Основу територіальної диференціації Республіки Франції складають територіальні колективи: комуни, департаменти, заморські території. У Франції термін «самоврядування» не використовується взагалі, широко застосовується назва «муніципальна влада» і «децентралізація». Децентралізація (з 1972р.) ґрунтується на передачу функцій управління територіям.

Розглянемо систему місцевого самоврядування більш детальною. Систему місцевого самоврядування Республіки Франції утворюють 22 регіони, 100 департаментів і 36,5 тис. комун. Відмінною особливістю є жорстка ієрархічна підпорядкованість центральної влади. Існуючий попередній державний контроль вів до обмеження діяльності комун і департаментів, зазіхаючи на їх самостійність [11, с. 253].

У 1982 р. у Республіці Франції була проведена реформа муніципального управління. Важливим моментом реформи стало зменшення державного контролю над місцевим управлінням. Державна опіка, при якій місцева влада приймала рішення лише після попереднього схвалення префекта (намісника державної влади), була замінена контролем апостеріорі, тобто контролем після прийняття рішення муніципальною радою і тільки з точки зору його відповідності закону. Було змінено положення державних служб на місцях і, зокрема, статус префектів. Вони втратили три основних своїх повноваження: виконавчу владу в департаменті, керівництво регіонами і адміністративну опіку за комунами і департаментами. Частина служб префектури, необхідних для управління департаментом, перейшла у владу голови генеральної ради. Щоб символізувати ці зміни і нововведення, було запропоновано змінити і назву

посади державного представника в департаменті та регіоні. Замість префектів і супрефектів вони стали іменуватися комісарами республіки і помічниками комісарів республіки.

Департаменти як органи місцевого управління існують з 1838 року. Як Керівним органом департаменту як місцевого органу управління є генеральна рада, що обирається населенням кантонів терміном на 6 років. Кантони – об'єднання декількох комун, вони є виборчими округами по виборах департаментських органів місцевого управління. Від кожного кантону обирається один генеральний радник.

Після проведеної реформи голова генеральної ради став очолювати виконавчий орган департаменту замість префекта і його стали називати мером. Мер готує і виконує рішення ради, розпоряджається фінансовими та іншими засобами, є главою адміністративних і технічних служб департаменту, несе відповідальність за управління департаментом і в цій якості здійснює поліцейські функції. Вперше з часу свого створення департамент почав управлятися особою, обраною шляхом загального голосування. Реформою 1982 року були також розширені права департаментів у сфері урбанізації, будівництва житла, професійної освіти, архівної справи, в санітарній та соціальній областях.

На рівні комуни схема управління в цілому аналогічна як і в департаменті. У результаті реформи 1982 було дещо розширено склад вищого органу комуни – ради комуни. Мер в комуні виконує 3 ролі: голови ради, керівника виконавчого органу, уповноваженого представника держави. Контроль за законністю будь-якого рішення муніципальної ради здійснював префект, а з 1982 р – комісар республіки.

Залученню населення до участі в місцевому управлінні в Республіці Франції приділяється значна увага. Підтримка та координація діяльності громадянського суспільства є однією з виключно важливих областей діяльності французького мера. Це є взаємовигідним співробітництвом: мер може отримати від організацій громадянського суспільства неоціненну допомогу, перекладаючи на них частину своїх повноважень і зберігаючи за собою лише функції контролю

і мотиватора. У свою чергу муніципалітет може надавати фінансову і матеріальну допомогу асоціаціям.

Спільна робота муніципальних службовців з лідерами асоціацій благотворно впливає на чиновників, запобігаючи їх бюрократизації. У той же час, заходи, що проводяться громадськими організаціями, несуть в собі заряд позитивної енергії та емоцій і сприяють залученню великої кількості людей в життєдіяльність комуни. А для мера така форма співпраці дозволяє придбати авторитет і популярність, а також зміцнити свою владу в комуні.

Слід визнати, що муніципальне управління у Республіці Франції – досить відкрите і прозоре. Так, наприклад, сесії муніципальної ради відкриті для населення, короткі звіти про засіданнях ради вивішуються біля дверей мерії, крім того, будь платник податків має право зажадати повний протокол засідання. Кожен житель має право доступу до адміністративної документації.

Систему державного та муніципального управління Федеративної республіці Німеччини становить взаємодія між п'ятьма адміністративними рівнями: Федерація, землі, округи, райони, громади. Суб'єктами муніципального управління Федеративної республіці Німеччини є: громади (комуни), до складу яких входять міста і села, що складають у сукупності всю територію Німеччини; райони – кілька громад входять до складу районів, з поділом між ними компетенції

Громади є головними суб'єктами муніципального управління. Структура управління та сфери діяльності громади регламентуються комунальними конституційними законами земель.

До обов'язкових завдань громади відносяться будівництво та експлуатація шкільних будівель, пожежна охорона, будівництво та експлуатація общинних доріг, санітарний нагляд та ін. До добровільно взятих завдань відноситься створення об'єктів соціально-культурного призначення (бібліотеки, місцеві музеї, спортивні майданчики, будинки престарілих та ін.). Причому якщо обов'язкові завдання не виконані, то добровільно взяті не підлягають виконанню

(наприклад, не можна почати будівництво театру, поки не вирішені питання пожежної охорони території).

У Німеччині дуже розвинене делегування державних повноважень виконавчої влади. Значна частина повноважень земель делегується громадам. Відповідальність за виконання делегованих повноважень лягає на виконавчий орган громади. Делеговані повноваження настільки різноманітні і численні, що їх число перевищує 80% всіх общинних завдань і поступово зростає. Причому їх значення і кількість зайнятого в їх вирішенні персоналу значно перевищують все, що пов'язано з власною сферою роботи громад.

Одночасно з покладанням на громади державних завдань їм виділяються необхідні кошти. Практично покриття витрат здійснюється не в формі розрахунків за здійснення конкретних завдань, а згідно з нормами закону про фінансової взаємодопомоги. Відповідно до нього громади отримують відшкодування своїх адміністративних витрат у вигляді фінансових надходжень, відповідних числу їхніх жителів, а не в розмірі фактично зроблених витрат або на основі оцінки витрачених зусиль. Проте реальні субсидії часто недостатні, а критерії їх надання розцінюються громадами як необгрунтовані [10]. Райони формують самостійний рівень місцевого самоврядування. Деякі автори вважають, що сутність району – в його триєдності: це одночасно місцеве самоврядне суспільство, союз складових його громад і сукупність територіальних служб земель.

Поряд з районами, що включають в свій склад кілька громад, існують міста-райони. Це великі міські центри (більше 50 тис. або більше 100 тис. жителів), які володіють як компетенцією громад, так і компетенцією районів і мають єдині органи управління. Великі міста не підпорядковуються районам, виробляють свій напрямок діяльності. Статус міста-району мають Бремен і Гамбург. Вони поєднують земельний і общинний рівні управління. У Німеччині немає виборних органів самоврядування округами, вони на більш низькому рівні.

Історично в Німеччині склалися наступні типи місцевого самоврядування [2]:

1. Південнонімецький тип. Основним органом є представництво громади (рада). Воно обирається громадянами шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів терміном на 6 років. Члени представництва громади не є штатними працівниками і не зобов'язані виконувати доручення за вказівкою виборців. До компетенції представництва входять усі питання громади, за винятком тих, вирішення яких входить до компетенції бургомістра.

2. Північнонімецький тип пристрою місцевого самоврядування. Основним органом є представницький орган (рада). Воно обирається громадянами шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів терміном на 5 років. Члени представництва громади не є штатними працівниками і не зобов'язані виконувати доручення за вказівкою виборців. Головує в раді бургомістр, який виконує свої обов'язки за сумісництвом, він же є представником громади у зовнішніх відносинах.

3. Магістратний тип. Згідно з положенням про громади вищим органом громади є рада. Вона обирається громадянами шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів терміном на 4 роки. Його члени працюють на громадських засадах і не зобов'язані керуватися дорученнями і вказівками своїх виборців. Представництво громади (рада) відповідає за всі питання, які не віднесені законом до компетенції виконавчої влади.

4. Бургомістрский тип. Б.Вищим органом також є представницький орган (рада), який обирається громадянами громади шляхом загальних, вільних, рівних і таємних виборів на термін 5 років. Члени ради працюють на громадських засадах і не зобов'язані у своїй діяльності керуватися дорученнями і вказівками своїх виборців. До компетенції представництва входять усі питання, якщо вони не передані законом бургомістру.

Як ще однією особливістю цієї форми слід зазначити, що поряд з радою та бургомістром існує ще один важливий орган правління міста. Він утворюється з бургомістра, штатних уповноважених та уповноважених на громадських засадах

з власною сферою діяльності. Його завдання полягають у тому, що він заступає на місце бургомістра при підготовці рішень ради з питань про план бюджету, про статутах, про призначення та звільнення чиновників, розробці планів будівництва.

Висновки

Отже, на основі проведеного аналізу можемо сказати, що в кожної з розглянутої нами країни виділяються особливості які притаманні лише їм та слугують основними відмінностями між сформованими системами загальнодержавного та місцевого управління. На основі цього можемо сказати, що в сукупності ці спільні і відмінні риси формують моделі публічного управління, за якими легко відрізняти один тим побудови системи управління від іншого.

Також необхідно зазначити, що для України є необхідним застосування досвіду розглянутих країн для побудови власної ефективної системи публічного управління, адже ми зможемо обрати необхідні нам риси та адаптувати, а потім уже використати для реформування, що дозволить спростити процес введення змін і існуючу систему. Основним критерієм є врахування національних особливостей та історичних умов формування вітчизняної системи публічного управління, тобто необхідно досконало співставити вітчизняну систему державного управління елементами систем інших країн.

Також можемо зазначити, що в зарубіжних країнах важливу роль у формуванні та розвитку публічного управління відіграє місцевий рівень, а саме місцеве самоврядування та надання публічних послуг. Тобто процеси децентралізації, що активно проходять в Україні, вдосконалення системи надання адміністративних послуг наближають вітчизняну систему до рівня європейських країн. Але з розглянутого нами досвіду європейських країн можемо сказати, що на сьогоднішній день Україна значно відстає у розвитку публічних послуг, в той час як децентралізація має більші успіхи, тому необхідно

розглянути ефективність та якість публічних послуг в європейських країнах більш детально.

Список використаної літератури:

1. Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 271 с.

2. Бутырина М.В. Зарубежные модели местного самоуправления / М.В. Бутырина «Вестник ИГЭУ» Вып. 1 2008 г.

3. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000.

4. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / Пронкин С. В., Петрунина О. Е. – М. : КДУ, 2007. – 496 с.

5. Давид Р. Основные правовые системы современности / Давид Р., Жоффре-Спинози К. – М. : Международные отношения, 1996. – 400 с.

6. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. – М. : Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 665–682.

7. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / Пронкин С. В., Петрунина О. Е. – М. : КДУ, 2007. – 496 с.

8. Офіційний Веб-сайт The Law Commission: https://www.lawcom.gov.uk/

9. Bringenberg L. First Management Reform Wave in Great Britain : [The Great Problems of Transforming Public Administration with 'New Public Management' Reforms] / Lena Bringenberg. - Germany : Norderstedt, Grin Verlag, 2008. - 88 p

10. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни) : навч. посіб. / П. Надолішній. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. - 126 с.

11. Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади/ Аспекти публічного управління // № 9 (23) вересень 2015