

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Солопова І. В.

У статті досліджуються особливості процесу децентралізації, його основні форми і механізми здійснення, а також досвід проведення відповідних реформ у європейських державах. Визначено різні моделі децентралізації. Зроблено опис генезису, перебігу та результатів реформ державного управління, що здійснюються в країнах Європейського Союзу. Для цього визначено більш широкий контекст діяльності, спрямованої на модернізацію державного управління, зокрема місцевого самоврядування. Висловлені основні зауваження до сучасної держави та її адміністрації та були вказані передумови для проведення адміністративних реформ. Представлені цілі та напрями цих реформ. Їх поділено на три типи реформ: територіально-функціональний; новий публічний менеджмент і державний менеджмент. Зроблена спроба відповісти на питання про ступінь зближення та розбіжності процесів модернізації місцевого самоврядування в Європі з точки зору цілей, дій та наслідків.

У висновку визначається, що траєкторії процесів модернізації різноманітні. Практичне застосування механізмів реформування відбувається в різних країнах по-своєму і приносить різні результати. Це визначається політичним і соціальним контекстом, а також адміністративною культурою, яка панує в цій країні. Погляд на конвергенцію процесів модернізації в державному управлінні здається несанкціонованим, оскільки немає емпіричних доказів, які б виправдовували його. Зауважується, що в процесах модернізації державного управління можна спостерігати нарощування та об'єднання різних моделей державного управління. Вони нагромаджуються, поєднуючи їхні особливості. У рамках кожної моделі державного управління можна спостерігати елементи, придатні для інших моделей. Унаслідок цього створюються внутрішні різноманітні конструкції. Їхні складники частково доповнюють одне одного, і частково вони залишаються в антагоністичних і взаємовиключних відносинах.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, демократичні реформи, субсидіарність, місцеве самоврядування.

В статті исследуются особенности процесса децентрализации, его основные формы и механизмы осуществления, а также опыт проведения соответствующих реформ в европейских государствах. Определены различные модели децентрализации. Описан генезис, ход и результаты реформ государственного управления, осуществляемых в странах Европейского Союза. Для этого определен более широкий контекст деятельности, направленной на модернизацию государственного управления, в частности местного самоуправления. Изложены основные замечания к современному государству и его администрации и были указаны предпосылки для проведения административных реформ. Представлены цели и направления этих реформ. Они разделены на три типа реформ: территориально-функциональный; новый публичный менеджмент и государственный менеджмент. Сделана попытка ответить на вопрос о степени сближения и расхождения процессов модернизации местного самоуправления в Европе с точки зрения целей, действий и последствий.

В выводах определяется, что траектории процессов модернизации разнообразны. Практическое применение механизмов реформирования происходит в разных странах по-своему и приносит разные результаты. Это определяется политическим и социальным контекстом, а также административной культурой, которая царит в этой стране. Взгляд на конвергенцию процессов модернизации в государственном управлении кажется несанкционированным, поскольку не существует эмпирических доказательств, оправдывающих его. Отмечается, что в процессах модернизации государственного управления можно наблюдать наращивание и объединение различных моделей государственного управления. Они накапливаются, сочетая их особенности. В рамках каждой модели государственного управления можно наблюдать элементы, пригодные для других моделей. В результате создаются внутренние разнообразные конструкции. Их составляющие частично дополняют друг друга, и частично они остаются в антагонистических и взаимоисключающих отношениях.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, демократические реформы, субсидиарность, местное самоуправление.

The article examines the features of the decentralization process, its main forms and mechanisms of implementation, as well as the experience of relevant reforms in European countries. Identified various models of decentralization can be. A description of the genesis, progress and results of public administration reforms carried out in the countries of the European Union has been made. To this end, a broader context has been identified for activities aimed at modernizing state administration, in particular, local self-government. The main remarks to the modern state and its administration are outlined and the prerequisites for administrative reforms were indicated. The goals and directions of these reforms are presented. They are divided into three types of reforms: territorial-functional; new public management and public management. An attempt was made to answer the question about the degree of convergence and divergence of the processes of modernization of local self-government in Europe in terms of goals, actions and consequences.

The findings determine that the trajectories of the modernization processes are diverse. Practical application of reforming mechanisms occurs in different countries in its own way and brings different results. This is determined by the political and social context as well as the administrative culture that prevails in this country. A look at the convergence of modernization processes in public administration seems unauthorized, since there is no empirical evidence to justify it. It is noted that in the processes of modernization of public administration it is possible to observe the buildup and unification of various models of public administration. They accumulate by combining their features. Within each model of government, elements suitable for other models can be observed. As a result, various internal designs are created. Their components partially complement each other, and in part they remain in antagonistic and mutually exclusive relations.

Key words: decentralization, public authority, democratic reforms, subsidiarity, local government.

Солопова І. В., 2018

Процес реформування влади на місцях – одне з найбільш помітних явищ у державному устрої країн світової спільноти. Загальна тенденція цього процесу – розвиток самоврядування і децентралізація влади. Місцеве самоврядування є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Однією з основних реформ була проголошена децентралізація управління в Україні, метою якої стало підвищення участі громад в управлінні державою. Досвід європейських країн свідчить, що моделі децентралізації можуть бути різними. Тому метою статті є опис генезису, перебігу та результатів реформ державного управління, що здійснюються в країнах Європейського Союзу. Для цього визначено більш широкий контекст діяльності, спрямованої на модернізацію державного управління, зокрема місцевого самоврядування.

З 1970-х рр. спостерігається зростаюча критика демократичного законодавства, яке регулює ринкову економіку. До нього висуваються значні зауваження:

- його звинувачують у слабкій демократичній легітимності;
- засуджується його структурна слабкість у сфері узгодження соціальних та економічних цілей;
- указується на неможливість установа стійкого балансу між конкуруючими цілями;
- критикується його нездатність узгодити правила демократичного представництва і принципи економічної ефективності, а також протистояти силам глобалізації;
- звертається увага на контррефективний вплив державного втручання.

Сучасна держава зазнає глибоких перетворень. Змінюються її відносини з громадянами, поглиблюється ерозія ієрархічної влади, зростає дефіцит довіри до державної влади, постає проблема легітимності. Ці явища поглиблюють проблеми, пов'язані з кризою регуляторної політики, постійним бюджетним дисбалансом і ефективним та соціально схваленим розподілом суспільних благ. Зростаюча конкуренція та глобалізація є чинниками, які по-іншому, ніж раніше, визначають відносини держави, адміністрації і громадян. Не менш важливим викликом став феномен функціональної диференціації суспільства. Виникла сегментація соціальних структур, диверсифікація їхніх цілей і інтересів, що призводить до появи багатьох структурно різнорідних соціальних систем із неоднорідними цінностями та відчуттям власної ідентичності й інтересів.

Критичні оцінки сучасної держави та її адміністрації також стосуються місцевого самоврядування. Щодо останнього сформульовано два види зауважень. Перший – низька ефективність і результативність його діяльності та незадовільна якість публічних послуг, які воно надає. Другий вид зауважень пов'язаний з ерозією правил і механізмів місцевої демократії, зокрема тих, що пов'язані із залученням громадян до справ місцевих громад. Природною реакцією на такі зауваження є проведення реформ, спрямованих на усунення цих дисфункцій. Унаслідок цього останніми роками в більшості європейських країн здійснюються два типи реформ. Перший має служити економізації діяльності органів місцевого самоврядування. Реформи другого типу мають призвести до демократизації систем управління справами місцевих громад. І перший, і другий типи реформ мають призвести до спільної мети – по-

будови демократичної легітимності місцевого самоврядування. Однак посилення імпульсу модернізації, як правило, пов'язане з бюджетними та фінансовими обмеженнями.

Реформи місцевого самоврядування, проведені в європейських країнах, мають подібні цілі. Водночас їхня природа зумовлена інтенсивністю модернізаційного тиску, а також політичною, соціальною, економічною й історичною різноманітністю. Функцією цих відмінностей є обсяг завдань, які покладено на органи місцевого самоврядування, ступінь їхньої фінансової автономії, характер їхніх відносин із центральною владою та спосіб їх модернізації. Ці критерії суттєво впливають на позицію територіального самоврядування в системі управління справами місцевих громад.

Зазвичай вважається, що різноманітність інституційних форм місцевого самоврядування в Європі можна представити, використовуючи критерії їх конституційного статусу, ролі в системі управління державними справами та сфері державних послуг, у трьох основних моделях: «англосаксонська», «французька», «німецька» [1].

Інтенсивні й збалансовані реформи місцевого самоврядування (орієнтовані як на економічну ефективність, так і на активізацію місцевої демократії) відбуваються переважно в країнах Північної та Центральної Європи. Місцеві органи самоврядування країн, що входять до цього кола (Норвегія, Швеція, Данія, Австрія, Швейцарія, Німеччина, Нідерланди), користуються широкою компетенцією і фінансовою автономією, а їхнє правове становище ґрунтується на конституції. Спектр державних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування в цих країнах, є широким. Частка власних доходів у структурі їхніх бюджетів також висока, що, природно, розширює сферу їхньої фінансової автономії.

У країнах, що належать до «англосаксонської» моделі, інтенсивно впроваджуються заходи з модернізації, орієнтовані на економізацію діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до формули Нового публічного менеджменту [2]. Місцеві органи самоврядування, які належать до «англосаксонської групи» (наприклад, Велика Британія та Ірландія), не зважаючи на те, що їхній конституційний лад не є нормалізованим, є незалежними (в оперативному вимірі) від центрального уряду і мають відносно високий рівень автономії в управлінні місцевими справами. Їхня велика оперативна автономія супроводжується обмеженою свободою у сфері формування місцевих податків. Близько 2/3 їхніх доходів має форму трансфертів із центрального бюджету.

У місцевих органах самоврядування держав, що належать до «французької» групи, переважають реформи, спрямовані на зміцнення демократії місцевого самоврядування (Франція, Італія, Бельгія, Іспанія, Португалія). Їхній правовий статус захищений конституційно, але водночас обсяг їхньої автономії обмежений. Місцеві органи самоврядування в цих країнах більшою мірою виконують завдання у сфері громадської демократії, ніж завдання функціонального характеру, пов'язані з наданням державних послуг. Вони контролюються з боку центрального уряду і їхній фінансовий стан сильно залежить від фінансових трансфертів із державного бюджету.

Місцеве самоврядування в Європі дуже різноманітне за обсягом, функціями, організацією та формами фінансування. Незважаючи на цю диференціацію, є сукупність правил, які застосовуються до процесів їх модернізації. По-перше, передбачається, що воно є основною формою територіальної організації місцевих громад. По-друге, ефективність призначених йому фінансових механізмів має відповідати обсягу покладених на нього завдань, щоб воно могло виконувати їх ефективно і водночас із високою якістю. По-третє, місцеве самоврядування мусить мати фінансову, організаційну та управлінську автономію, що дає йому змогу виконувати свої завдання таким чином, щоб вони відповідали очікуванням громадян. По-четверте, мають існувати ефективні механізми для забезпечення відповідальності та підзвітності місцевих органів влади перед членами місцевих громад.

Для викладення характеру реформ місцевого самоврядування, що здійснювалися в країнах ЄС в останні десятиліття, було використано поділ на три категорії реформ: 1) функціонально-територіальний; 2) новий публічний менеджмент; 3) публічне спільне управління [3]. Цей поділ є умовним. Часто певні реформи також призводять до досягнення цілей, які зазвичай пов'язуються з іншими реформами (наприклад, територіальні та функціональні реформи, спрямовані на вдосконалення системи державної служби, можуть також призвести до посилення механізмів участі в публічному спільному управлінні).

Функціональні та територіальні реформи зазвичай здійснюються паралельно. Найчастіше перетворення в територіальній структурі є похідним від реорганізації системи компетенцій органів державної влади і, як наслідок, нового розподілу компетенцій у системі управління державними справами. Часто метою цих реформ і реорганізації системи компетенцій є створення простору для регіонального самоврядування.

В основі функціонально-територіальної реформи лежить ідея реформування функцій і структур сучасної держави з метою адаптації її до соціально-економічної реальності, що характеризується складністю та непередбачуваними обставинами. Ця можливість проявляється в децентралізації, що є вираженням принципу субсидіарності.

Концепція децентралізації влади стала однією з домінуючих ідей західного світу. Проте вона не позбавлена обмежень і напружень, пов'язаних із ними, зокрема, у таких сферах: «центральність – місцевість»; «автономія – централізація»; «фрагментація – стандартизація»; «гнучкість – жорсткість». Способи вирішення цих проблемних питань убагачуються в механізмах консультацій та узгоджень, які є властивими для публічного спільного управління.

Функціональні та територіальні реформи розпочалися в Європі з 1950-х років. Вони були по суті орієнтовані на підвищення ефективності місцевих систем державної служби та супроводжувалися діями з децентралізації систем управління. Держави з високим ступенем централізації адміністративних систем запровадили додаткові рівні місцевого самоврядування для полегшення координації державних завдань. Своєю чергою країни з високим ступенем децентралізації системи управління державними справами делегували повноваження місцевим органам влади для оптимізації системи надання публічних послуг.

Також функціонально-територіальні реформи здійснюються для залучення місцевих органів влади та посилення їхнього економічного та фінансового потенціалу. Вони також слугують для запровадження інституційних правил та організаційних механізмів, які спонукають органи місцевого самоврядування до співпраці у формулі взаємин між громадами. Їхньою метою є також зміцнення механізмів місцевої демократії через посилення громадянської активності в справах місцевих громад. На хвилі цих реформ у багатьох країнах у 1960-х і 1970-х роках (наприклад, у Німеччині, Великій Британії та скандинавських країнах) кількість органів місцевого самоврядування була обмеженою, оскільки це було способом підвищення ефективності публічних послуг. Це часто призводило до зміцнення процедурних, ієрархічних і централістичних механізмів управління цими послугами. Негативні наслідки цього явища були однією з важливих причин народження нового публічного менеджменту.

Проте злиття територіальних органів самоврядування зіткнулося в багатьох країнах з опором їхніх мешканців, що послабило динаміку цього процесу. Спроби об'єднання муніципалітетів зіткнулися у Франції з опором їхніх мешканців, які вище цінували місцеві цінності, ніж економічну ефективність управління місцевою владою. Думки щодо процесів територіальної консолідації розділяються. З одного боку, визначаються економічні вигоди, але є також зауваження, які ставлять під сумнів переваги консолідації на основі концепції економії. З іншого – зазначається, що поєднання територіальних органів самоврядування може послабити місцеву демократію і знеохотити громадян до участі в діяльності місцевих громад.

Не зважаючи на те, що процеси об'єднання були особливо інтенсивними у 1960-х і 1970-х роках, вони все ще є важливим елементом репертуару модернізації місцевого самоврядування в багатьох країнах (наприклад, скандинавські країни). Варто зауважити, що натепер, крім звичайних цілей, які переслідують ці реформи, таких як скорочення витрат і покращання фінансового стану місцевих органів влади, з'явилися нові: реагування на демографічні зміни та депопуляцію, старіння населення та необхідність зміни відносин між громадянами і місцевою владою шляхом спрощення організаційних структур, підвищення прозорості та централізації управління. Це свідчить, що реформи такого характеру будуть здійснюватися частіше в ім'я реорганізації систем управління та надання публічних послуг.

Останніми десятиліттями зусилля з модернізації механізмів публічного управління набули двоякої форми. Діяльність, що проводилася з кінця 1970-х до кінця 1990-х років, домінувала в ринковій логіці реформування державного сектору. Реформи, ініційовані в більш пізній період, не відкидаючи досягнень перших, є частиною парадигми суспільної співпраці.

Наприкінці 1970-х років у Великій Британії з'явилася нова ринково орієнтована тенденція щодо модернізації держави та її управління, включаючи місцеве самоврядування. Вона стала основою реформ, які переважали в процесах модернізації протягом наступних тридцяти років. Характер цих реформ суттєво відрізнявся між країнами. Проте вони мали спільні ознаки, включаючи спільну віру в неминучість приватизації державного сектору, необхідність його дерегуляції, демонополізації,

дебюрократизації, економізації та легітимації використання інструментів управління державними справами, властивих для комерційних організацій.

Важливою відмінною рисою цієї парадигми публічного управління є акцент на важливості якості публічних послуг, управління через результати та передання державних завдань суб'єктам приватного сектору та сектору неурядових організацій, що є обов'язковою системою конкурентного надання послуг. На хвилі цих реформ були запроваджені нові інструменти фінансового менеджменту (наприклад, комплексне бюджетування, фінансовий аудит), гнучкі форми реалізації державних завдань, використання міжгалузевого співробітництва шляхом застосування угоди про державно-приватне партнерство. Протагоністи нового публічного менеджменту також постулюють зміну відносин між радами і місцевою адміністрацією. Вони виступають за зміцнення наглядових функцій рад шляхом надання більшої прозорості процесам прийняття рішень у місцевій адміністрації та оснащення радників інструментами, які дадуть їм змогу ефективно контролювати цю адміністрацію.

Ідеологічна основа цих реформ створила, з одного боку, прагматичну переконаність у нездатності підтримувати надмірно дорогу і дуже неефективну модель держави соціального забезпечення. З іншого боку, є сильна неоліберальна переконаність, що суспільна логіка, характерна для вільного ринку, має бути введена в державний сектор. Ці реформи були описані як узагальнення нового публічного менеджменту.

Реформа місцевого самоврядування у Великій Британії, ініційована М. Тетчер, значною мірою базується на скептицизмі щодо спроможності органів місцевого самоврядування, які сильно залежали від трансфертів із центрального бюджету, надавати публічні послуги. Тому поява нового публічного менеджменту була добре прийнята в цій країні. Це дало теоретичне пояснення та практичне обґрунтування запровадження ринкових реформ для місцевих органів влади, інтегруючи стандарти менеджменту якості, контролю продуктів, конкурентоспроможності, практики управління з приватного сектору та обмеження витрат.

Ці реформи набули популярності в багатьох інших країнах, зокрема в англосаксонському культурному колі і в скандинавських країнах. Новий публічний менеджмент також набув, хоча і меншою мірою, визнання в країнах континентальної Європи.

У Німеччині, наприклад, новий публічний менеджмент набув форми нової моделі управління [4], ставши домінуючим руслом модернізаційної діяльності на рівні місцевих органів влади та землі. У рамках цих реформ у Німеччині було запроваджено внутрішню самореорганізацію та автономію для підвищення управлінської відповідальності, бюджетних правил для бізнес-сектору та вимірювання якості для забезпечення прозорості та підзвітності. Реформи місцевого самоврядування в Німеччині, незважаючи на їхню значну увагу до інструментів та методів управління якістю, насправді не призвели до зміни організаційної культури. Органи місцевого самоврядування в Німеччині, як і раніше, залишалися переважно юридичними і процедурними. Німецькі науковці вважають, що адміністративна децентралізація обмежує політичну підзвітність і демократичний контроль за одночасного підвищення якості управління [5].

Реформи, що здійснювалися за типом нового публічного менеджменту, сприяли економізації діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас стверджувалося, що їх надмірна орієнтація на економізацію та ринкове управління державними справами призводить до ослаблення місцевої демократії. Ключовим викликом був спосіб інтеграції інструментів, розроблених у рамках такої реформи, у системну перспективу управління, що базується на аксіології цивільного, децентралізованого та мережевого стану. Звертаючись до цього методу, було оскаржено публічне спільне управління. Щодо місцевого самоврядування застосовується термін «місцеве спільне управління». Його суть полягає в посиленні громадської участі в місцевих справах.

Не повністю задовільні наслідки нових реформ державного управління спонукали реформаторів та дослідників до пошуку нових шляхів модернізації держави та її управління. Відправною точкою для цього пошуку було переконання, що адміністративні реформи, засновані на логіці нового публічного менеджменту, назвали «інструментальної фетишизації». Останнє розуміли як ілюзорне прославлення інструментальних і технологічних аспектів управління державними справами, нехтуючи системними аспектами управління в комплексній соціальній реальності [6].

Парадигма спільного управління виявляє центральне значення способу взаємодії між учасниками, які мають різний статус (державний, соціальний, приватний) і беруть участь у процесі прийняття рішень. Ці взаємодії не визначаються силою держави, а здатністю контролювати системні відносини, що відображає динаміку взаємозалежності суб'єктів системи управління державними справами. За такого підходу проблеми держави та її управління виходять за межі державних посад та організацій, які «поширюються» на території, що належать іншим соціальним суб'єктам. Публічне спільне управління також має на меті розширити спектр організаційних рішень та обсяг інструментів для спільного управління місцевими справами. В основі цих заходів лежить переконання про системний характер соціальної реальності та необхідність співпраці й інтеграції ресурсів різних суб'єктів (громадських, господарських, соціальних) для вирішення спільних проблем і на місцевому рівні. Тому замість ієрархічно зрозумілого державного органу та вертикально розташованого виконавчого апарату з'являються горизонтальні мережі з різними композиціями та різними функціями для обговорення спільних цілей, обміну ресурсами, необхідними для вирішення колективних проблем, виходячи за рамки можливостей сучасної держави.

Прикладами нових організаційних рішень та інструментів спільного управління місцевими питаннями, які інтенсивно впроваджуються в результаті структурних реформ, є консультативні ради, районні ради, круглі столи, консультативні форуми, дорадчі засідання, міжгалузеві партнерства, ради місцевого розвитку. Рішення, що реалізуються в рамках цих реформ, мають різні форми. Найчастіше це механізми прямої демократії, такі як безпосереднє обрання мерів членами місцевої громади. З одного боку, це рішення посилює прямий вплив мешканців на місцеві виборчі процеси, а з іншого – посилює механізми підзвітності місцевих органів влади щодо своїх виборців (громадян). Іншим рішенням, що часто використовується, є розширення

сфери місцевого референдуму. Цей інструмент у 1990-х роках був впроваджений майже в усіх європейських країнах. Референдум є способом контролю над місцевою виконавчою владою, сприяє зменшенню домінування політичних партій у місцевих радах та надає можливість посилення механізмів реагування місцевої влади на запити населення.

Іншим видом діяльності, спрямованої на зміцнення громадської діяльності, є зміни у виборчому законодавстві. З одного боку, це передбачає збільшення безпосереднього впливу членів громади на вибір виконавчої влади. З іншого – вносяться зміни, такі як збільшення кількості днів, в які можна голосувати на місцевих виборах, обов'язкове голосування, зниження віку для голосування, голосування через Інтернет.

Останніми роками були проведені масштабні реформи для посилення участі громадян у справах місцевих громад. Вони є реакцією на падіння рівня громадянської активності та розмивання правил і механізмів місцевої демократії у багатьох країнах.

В останні десятиліття в багатьох країнах спостерігається зростання динаміки реформ, спрямованих на модернізацію державного управління, включаючи його ключовий компонент, наприклад місцеве самоврядування. Їхні ініціатори, які шукають натхнення, звертаються до різних парадигм державного управління і водночас керуються цінностями адміністративної культури, що панує в їхній країні.

Англосаксонські культурні кола модернізують свої адміністрації, використовуючи правила та механізми нового публічного менеджменту, хоча в останнє десятиліття вони дедалі частіше посиляються на концепцію громадського управління. У ній вони бачать можливості підвищення ефективності й результативності надання публічних послуг, а також підвищення соціальної участі. Серед позитивних наслідків можна виділити: децентралізацію адміністративної системи, зниження витрат на державну службу та підвищення її якості, посилення механізмів контролю та підвищення підзвітності органів влади, підвищення ефективності й управління державними справами. Серед негативних наслідків: примат технологічно зрозумілого публічного управління над його стратегічними та культурними аспектами, низький рівень адаптивності управлінських інструментів, що переносяться з ринкового до державного сектору, фрагментація адміністративної системи, що перешкоджає ефективній координації діяльності, та розмивання правил і механізмів відповідальності за якість управління державними справами.

Конкурентною до нового публічного менеджменту певною мірою є парадигма спільного державного управління. Це відповідь на зростаючі проблеми нестабільності й перевантаження сучасної держави та прогресивний процес делегітимізації процесуального та ієрархічного способу координації колективних дій, а також надмірна економізація державного сектору. Популярність, якою користується громадська співпраця серед дослідників та практиків, відображає і розчарування, і надії. Джерелом першого є несхвалення наслідків управління державними справами через домінуючі механізми державного управління: ієрархічний і ринковий. Сподівання пов'язані з очікуванням того,

що правила і механізми спільного управління будуть корисними для ефективного в економічному сенсі і соціально законного управління державними справами в соціальній реальності, що характеризується зростаючою складністю, поліцентризмом і фрагментацією.

Трасекторії процесів модернізації різноманітні. Виявляється, навіть якщо у сфері декларативності з'являються однакові цілі та подібні механізми, їх практичне застосування відбувається в різних країнах по-іншому і приносить різні результати. Це визначається «шляхом залежності», а також політичним і соціальним контекстом і адміністративною культурою, що панує в цій країні. Погляд на конвергенцію процесів модернізації в державному управлінні здається несанкціонованим, оскільки немає емпіричних доказів, які б виправдовували його. Крім того, слід зауважити, що в процесах модернізації державного управління ми спостерігаємо нарощування та об'єднання різних моделей державного управління. Вони нагромаджуються, поєднуючи їхні особливості. У рамках такої моделі державного управління ми спостерігаємо елементи, придатні для інших моделей. Як наслідок, створюються внутрішні різноманітні конструкції, часто еkleктичні. Їхні складники частково доповнюють один одного, і частково вони залишаються в антагоністичних і взаємовиключних відносинах. Таким чином формується гетерогенний підхід до модернізації державного управління.

Література

1. Бутирина М.В. Зарубежные модели местного самоуправления. *Вестник Ивановского государственного энергетического университета*. 2008. Вып. 1. С. 49-53.
2. Солових В.П. Новый публичный менеджмент как одна из моделей организации системы державного управления. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_7
3. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "governance". *Полит. Политические исследования*. 2003. № 4. С. 50-58.
4. Вольманн Х. Пути развития и реформирования систем местного самоуправления в европейских странах. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология»*. 2013.
5. Kuhlmann S. Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts. *German Politics*. 2009. № 18(2).
6. Mazur St. Modernizacja samorządu lokalnego w wybranych krajach. *Sprawne*. Krakow: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, 2015. S. 12-25.
7. Демченко І.С. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2011. № 988. С. 386-390.
8. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, та ін. Київ : Софія, 2012. 128 с.

*Солопова І. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального
та адміністративного права
Одеського національного морського університету*