

«Свобода» розпочала реалізацію своїх намірів у вигляді проекту закону, що передбачає повернення граfi «національність» у внутрішні документи громадян. Але оскільки ця ініціатива має деконсолідаційний ефект, враховувати її не доводиться.

Отже, сучасні етнополітичні процеси в Україні вказують на неефективність консолідаційної складової етнонаціональної політики України. Аналіз засвідчив, що політика загальнонаціональної консолідації проводиться фрагментарно, стихійно, оскільки не спирається на законодавчу базу. Нормативно-правові акти здебільшого не обґрунтовують політику консолідації і не наповнюють її механізмами реалізації. Передвиборчі програми та заяви, які містять консолідаційні положення, не знаходять втілення на практиці. Тим часом посилюються виклики етнополітичній безпеці, що походять від деконсолідованого українського суспільства - етнополітичний розкол, конфліктність, протестна активність.

1. *Новорічне звернення Президента України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/29891.html>. 2. *Закон України «Про засади державної мовної політики»* // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. – Ст. 2471. 3. *Закон України «Про закордонних українців»* // ВВР України. – 2012. – № 39. – Ст. 473. 4. *Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»* // ВВР України. – 2010. – №40. – Ст. 527. 5. *Стратегія національної безпеки України* затв. Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article:jsessionid=7936030F383E0216295E8875CDCB987E?art\\_id=50479&cat\\_id=47115](http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article:jsessionid=7936030F383E0216295E8875CDCB987E?art_id=50479&cat_id=47115). 6. *Стратегія національної безпеки України* затв. Указом Президента України від 8 червня 2012 року №389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/105/2007/paran10#n10>. 7. *Програма Комуністичної партії України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpu.ua/programmaкpu/?lang=uk>. 8. *Політична програма ВО «Свобода»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.svoboda.org.ua/pro\\_partiyu/prohrama/](http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama/). 9. «Від стабільності – до добробуту» передвиборна програма Партії регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://partyofregions.ua/ua/news/event/5018ed00c4ca42cc440002a0>. 10. *Програма Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.batkivschyna-kievobl.com.ua/ru/text/programma>. 11. *Програма партії «УДАР Віталія Кличка»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://klichko.org/ua/about/programma/>.

УДК 321.015

**А. В. БЕРЕЗА**

## **БІЛІ КНИГИ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ**

*Проаналізовано еволюцію підходів до реформування виконавчої влади у Великій Британії на основі чотирьох білих книг «Реорганізація центрального уряду», «Хартія громадян», «Модернізуючи уряд» та «Відкриті державні послуги». Визначено основні напрями пропонуванних реформ, принципи їх здійснення та отримані результати.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, модернізація, уряд, участь, партнерство, мережі, державна служба.

**Берега А.В. Белые книги административных реформ в Великобритании**

*Проанализировано эволюцию подходов к реформированию исполнительной власти в Великобритании на основе четырех белых книг: «Реорганизация центрального правительства», «Хартия граждан», «Модернизируя правительство» и «Открытые государственные услуги». Определены основные направления предлагаемых реформ, принципы их осуществления и полученные результаты.*

**Ключевые слова:** административная реформа, модернизация, правительство, участие, партнерство, сети, государственная служба.

**Bereza A.V. White papers on administrative reforms in Great Britain**

*The evolution of approaches to executive power reforms in Great Britain on the base of four whiter papers («The reorganisation of central government», «The citizen's charter», «Modernising government» and «Open public services») is analyzed. The main directions of proposed reforms, principles of its implementation and outcomes, are defined.*

**Key words:** administrative reform, modernization, government, participation, partnership, networks, civil service.

Починаючи з кінця 1980 років уряд Великої Британії вважався світовим авторитетом у сфері реформування державного управління. Багато ідей, які пропонувалися британськими реформаторами, тою чи іншою мірою запозичувалися іншими країнами для удосконалення своєї управлінської системи. Майже півстоліття реалізації цих реформ засвідчили, що хоча Велика Британія вважається новатором у сфері державного управління, однак їй не завжди вдавалося досягти задекларованих цілей.

Із цілої низки програмних документів, що були розроблені у Великій Британії, ми виділимо чотири, що мали, на нашу думку, найбільший вплив на діяльність органів виконавчої влади. Початок реформам у другій половині ХХ ст. поклала біла книга «Реорганізація центрального уряду» (The reorganisation of central government<sup>1</sup>), підготовлена у 1970 році прем'єр-міністром та міністром з державної служби. У 1991 році з'явилася Хартія громадян (The citizen's charter<sup>2</sup>), у 1999 – «Модернізуючи уряд» (Modernising government<sup>3</sup>), у 2011 році – «Відкриті державні послуги» (Open public services<sup>4</sup>), підготовлені Міністром з урядової політики.

Біла книга 1970 року містила дві важливі пропозиції: об'єднати міністерства у кілька великих департаментів та створити новий плановий орган – Центральну групу аналізу політики, основним завданням якої була підготовка аналізу діяльності міністерств у ключових сферах. У книзі зазначалося, що уряд намагається виконувати дуже багато завдань, що покладає додатковий тягар на промисловість та народ країни загалом, а також перевантажує саму урядову машину. Хоча система державного управління поки що справляється зі своїми функціями, але очевидними є ознаки слабкості як при формулюванні політики, так і в якості багатьох урядових рішень протягом останніх 25 років. Відповідно одним з основних завдань адміністративної реформи зазначалося покращення якості формулювання політики та процесу прийняття рішень в уряді. Це означало можливість вибору з кількох варіантів та врахування фінансових затрат, необхідних для реалізації того чи іншого рішення, їх співставлення з наявними ресурсами уряду та потребами держави. Загалом «Реорганізація центрального уряду» обіцяла більш скоординований та стратегічний підхід до процесу прийняття рішень зі створенням спеціальних органів та розробкою процедур для прийняття раціонально обґрунтованих рішень.

Хартія громадян 1991 року мала на меті підвищити якість державних послуг шляхом: посилення підзвітності органів державної влади та покращення зв'язків з громадянами; забезпечення відкритості та гарантування права на інформацію; вжиття заходів для очищення та мотивації державних службовців; економії часу для надавачів та споживачів послуг тощо. Слід зазначити, що саме у 1991 році вперше з'являється згадка про важливість врахування думки та інтересів громадян в ході прийняття управлінських рішень, в той час як біла книга 1970 року про них взагалі не згадувала, акцентуючи увагу виключно на заходах, які необхідно вжити для покращення ситуації<sup>5</sup>.

Основні принципи реформи зводилися до: впровадження чітких стандартів послуг, відкритості і повноти інформації; надання консультацій громадянам і можливості вибору послуг, врахування їх корисності та ефективності тощо. Виходячи з її положень міністерствами і департаментами були розроблені ще 40 хартій, що охоплювали основні сфери державних послуг та встановлювали стандарти послуг, які споживач отримував від органів державної влади. Насамперед це стосувалося освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, працевлаштування, відпочинку, оподаткування. В свою чергу органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей конкретного регіону розробили власні хартії послуг у сфері пожежної охорони, громадської безпеки тощо. Якість роботи органів державної влади, що надавали послуги громадянам, оцінювалися згідно так званих таблиць виконання, які спочатку були впроваджені у школах, а пізніше широко практикувалися різними міністерствами.

У 1999 році програмний документ «Модернізація уряду»<sup>6</sup> ставив за мету покращити життя як для громадян, так і для підприємців. Пропонований ним пакет реформ включав:

- гарантування того, що державні послуги будуть доступні 24 години на добу 7 днів на тиждень,
- концепцію цілісного уряду, максимально зручного для громадян (пропонувалося, що про будь-які зміни, наприклад, своєї адреси, громадянин може повідомити органи державної влади дуже просто та за допомогою сучасних технологій);
- спрощення діяльності підприємницьких структур шляхом відмови від надмірного регулювання тощо.

На думку авторів документу, реформа повинна була спрямовуватися на вирішення трьох основних завдань:

- гарантувати, що процес вироблення політики є комплексним і орієнтується на стратегічні цілі;
- забезпечити, щоб споживачі послуг, а не їх надавачі, були в центрі уваги, для наближення державних послуг до реальних потреб людей;
- надавати державні послуги максимально високої якості при мінімальних затратах.

В якості п'яти пріоритетних напрямів визначалося:

- 1) забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики з орієнтацією на загальнонаціональні інтереси та стратегічні цілі, а не лише на кон'юнктурні чинники;
- 2) підвищення цілеспрямованості та відповідальності за надання державних послуг за рахунок: ретельного врахування інтересів різних соціальних груп, а не потреб окремих держструктур; використання сучасних технологій; впровадження нових послуг для розвитку малого бізнесу;

3) поліпшення якості державних послуг шляхом: розробки програми звітів міністерств з цих питань; підтримки інформаційної мережі для обміну найкращим досвідом; застосування в роботі держустанов різних моделей підвищення якості;

4) використання інформаційно-комунікаційних технологій для кращого задоволення потреб громадян і поширення державних послуг через електронні мережі;

5) модернізація державної служби шляхом зміни системи стимулювання чиновників, поліпшення оцінки показників роботи, надання більших можливостей для працевлаштування жінкам, інвалідам, представникам етнічних меншин.

Загалом суть програми зводилася до гасла: «Кращий уряд, щоб зробити життя громадян кращим».

У 2011 році «Відкриті державні послуги» обіцяли децентралізацію, відкритість, рівні можливості та конкуренцію між широким набором надавачів державних послуг. Ця урядова програма реформ системи державних послуг мала на меті координацію роботи центрального уряду, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та громадянського суспільства для забезпечення кожному доступу до максимально якісних державних послуг. Її основні принципи були викладені наступним чином:

- збільшити можливість вибору та надати громадянам інструменти контролю за послугами, якими вони користуються;

- дозволити приймати рішення на місцевому рівні, децентралізувати повноваження до найнижчого оптимального рівня;

- відкрити доступ до надання державних послуг широкому колу надавачів;

- дати кожному чесний доступ до державних послуг (гарантувати, що навіть найбільш обмежені у можливостях громадяни отримуватимуть повний спектр послуг);

- зробити надавачів державних послуг підзвітними перед споживачами та платниками податків.

Цікаво також простежити еволюцію поглядів британських реформаторів. У 1970 році біла книга про реорганізацію центрального уряду містила набір процедур та структур для посилення стратегічної складової процесу прийняття рішень. Її автори були переконані в тому, що уряд є дуже впливовим гравцем, знає, що має робити та цілком спроможний домогтися значних успіхів у реформуванні державного управління. Однак вже через сорок років у «Відкритих державних послугах» уряд розглядається як останній рубіж у сфері надання державних послуг. Саме він береться надавати ті послуги, які не хоче або не може забезпечити інший актор. Провідним лейтмотивом реформи є подальша децентралізація, розширення участі громадян, збільшення різноманітності та конкуренції.

Незважаючи на зміни акцентів та підходів виділити спільні риси, характерні для усіх проаналізованих білих книг:

1. Відсутність будь-яких систематичних доказів проблеми, що розглядається, або найбільш прийнятних шляхів її розв'язання. Неefективність державної служби не ілюструється відповідними фінансовими показниками, а білі книги 1991, 1999 і 2011 року містять лише розгляд окремих випадків, які демонструють очікувані результати від впровадження реформи. Однак у них відсутній комплексний підхід до оцінки впливу реформи на інші сфери державного управління.

2. Відсутність конкретно визначених цілей щодо яких можна було б оцінити успіх чи невдачу реформи. Найбільш яскраво це проявилось у документі 1999 року, оскільки в той же час уряд Т. Блера готував комплексний набір індикаторів діяльності уряду у різних сферах<sup>7</sup>, що так і не було відображено у білій книзі<sup>8</sup>.

3. Відсутність будь-яких згадок про вартість реформ. Очевидно, що будь-яка реформа вимагає значних фінансових ресурсів для реструктуризації організації, виплати зарплати чи компенсацій державним службовцям, впровадження нових технологій тощо, однак ця проблема ігнорується авторами білих книг.

4. Жодна з цих книг не містить механізму і процедури оцінки її результатів, за винятком Хартії громадян. Хартія громадян є одним з чотирьох документів що акцентує увагу на необхідності впровадження чіткого, комплексного механізму аналізу діяльності органів державної влади<sup>9</sup>. У інших чотирьох білих книгах відсутність цілей компенсувалася відсутністю будь-якого реального процесу оцінки.

Об'єктивно оцінити успіх у реалізації положень, викладених у білих книгах, доволі складно. Насамперед це стосується дотримання урядом концептуальних положень, що містилися у них. Так, досить поширеною є думка, що 1970 рік був кінцем ери централізованого планування. Відтоді М. Тетчер та Дж. Мейджором була реалізована концепція Нового публічного управління, на початку правління нових лейбористів на перший план вийшли мережі та партнерство, які закінчили своє перебування при владі на фоні посилення централістських тенденцій. Прикметною рисою сучасного державного управління Великої Британії є черговий етап децентралізації та диверсифікації згідно положень концепції урядування. Однак фактично кожна віха у реформуванні містила суперечливі, протилежні тенденції. Децентралізовані уряди практикували також і централізацію. Ринково орієнтовані уряди також збільшували ієрархічний контроль в окремих сферах тощо.

Крім того, як уже зазначалося, у білих книгах практично були відсутні конкретні показники, згідно яких можна було б оцінювати успішність тої чи іншої реформи. Так, вважається, що за прем'єрства М. Тетчер вдалося значно підвищити ефективність діяльності державної служби та відчутно скоротити кількість чиновників. Однак деякі дослідники зазначають, що здійснене М. Тетчер скорочення практично не вплинуло на загальну суму витрат на утримання державного апарату<sup>10</sup>. Інші експерти вказують на відсутність помітного зменшення бюджету міністерств у 1980-2000 роках, що також ставить під сумнів підвищення ефективності діяльності державної служби<sup>11</sup>.

Дещо складніша ситуація із Хартією громадянина, яка свого часу хоч і активно критикувалася, однак була реалізована краще. Так нею проголошувався початок довгострокової програми, результати якої аналізувалися кожні п'ять років, чого фактично не робилося. По-друге, вона безсумнівно вплинула на багато аспектів надання державних послуг і отримала друге дихання з приходом до влади лейбористів у 1997 році. Однак загальний вплив Хартії важко оцінити, оскільки вона реалізувалася майже паралельно з іншими ініціативами щодо удосконалення діяльності органів виконавчої влади Великої Британії<sup>12</sup>.

Своєрідним підсумком чотирьох десятиліть реформи державного управління Об'єднаного королівства є звіт Національного бюро аудиту за 2012 рік: «Ми повідомляли у березні 2010 року про реорганізацію центрального уряду у період з травня 2005 по липень 2009 року. Ми виявили нездатність департаментів кон-

кретизувати очікувані вигоди від таких реорганізацій та ... підрахувати очікувані затрати»<sup>13</sup>. Тим не менше, розглянуті білі книги значною мірою вплинули на розуміння та функціонування сучасної системи державного управління не лише в Об'єднаному королівстві, а й світі загалом.

1. *The reorganisation of central government*. Cmnd. 4506. – L.: The Stationery Office, 1970. 2. *The citizen's charter: Raising the standard*. Cm 1599. – L.: The Stationery Office, 1991. 3. *Modernising government*. Cm 413. – L.: The Stationery Office, 1999. 4. *Open public services White Paper*. Cm 8145. – L.: The Stationery Office Limited, 2011. 5. *Pollitt C. The evolving narratives of public management reform: 40 years of reform white papers in the UK* / C. Pollitt // *Public Management Review*. – 2013. – Vol. 15. – № 6. – P. 899-922. 6. *Modernising government*, presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty, March 1999. Cm 4310 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>. 7. *Barber M. Instruction to deliver: Tony Blair, public services and the challenge of achieving targets* / Barbe M. – L.: Politico's, 2007. 8. *Professional policy making for the 21st century*. – L.: Cabinet Office, 1999. 9. *The citizen's charter: Five years on*. Cm 3370. – L.: HMSO, 1996. 10. *Dunsire A. Cutback management in public bureaucracies* / A. Dunsire, C. Hood. – Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 11. *Hood C. A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered* / C. Hood, R. Dixon // *Public Administration*. – 2013. – Vol. 91. – № 1. – P. 114–134. 12. *Public Service Committee «The citizen's charter, third report of the Public Service Committee»*, Session 1996–97, HC 78-I and II. – L.: The Stationery Office 1997. – P. xviii. 13. *National Audit Office «Reorganising central government bodies»*, HC 1703, Session 2010–12. – L.: The Stationery Office, 2012. – P. 5.

УДК 328.1

**І. С. ХМЕЛЬКО  
Є. В. ПЕРЕГУДА**

## **ПАРЛАМЕНТСЬКА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ: ПОГЛЯД ЗАХІДНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ**

*Досліджено низку постулатів західних теорій парламентської інституціоналізації. Ці теорії виокремлюють зовнішні та внутрішні її чинники, констатують позитивний вплив інституціоналізації на реформи. Аналізуються типології парламентів в контексті їх політичного впливу. Вивчено кореляцію цього впливу з інституціоналізацією комітетів.*

**Ключові слова:** парламент, законодавчий процес, інститут, інституціоналізація, неоінституціоналізм, комітети.

**Хмелько І.С., Перегуда Е.В. Парламентская институционализация: взгляд западной политической науки**

*Исследован ряд постулатов западных теорий парламентской институционализации. Эти теории выделяют внешние и внутренние ее факторы, констатируют пози-*

---

© ХМЕЛЬКО Ірина Станіславівна – доктор політології, професор Університету штату Теннесі Chattanooga

© ПЕРЕГУДА Євген Вікторович – доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури