

А. М. Іщенко

старший викладач кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Н. В. Литвин

студент магістратури факультету соціології і права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

АКТУАЛІЗАЦІЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджується зарубіжний досвід реформування державного управління. Зокрема, розглядаються основні чинники, які впливають на процес державного управління в зарубіжних країнах. Значну увагу приділено загальним компонентам процесу реформування державного управління, які є характерними для більшості зарубіжних країн та можуть бути використані під час проведення адміністративної реформи в Україні. Також у статті зроблено акцент на концепції e-government як одному зі шляхів модернізації державного управління, розглянуто досвід впровадження цієї концепції країнами-лідерами та можливість її використання в Україні.

Ключові слова: державне управління, реформування державного управління, зарубіжний досвід, адміністративна реформа, модель державного управління, концепція e-уряд, e-government.

Постановка проблеми. У сучасних умовах посилення глобалізаційних та інформаційних процесів відбувається структурна трансформація владних систем і механізмів, виявляються недоліки традиційної адміністративно-бюрократичної концепції державного управління. Це ставить перед урядами держав нову задачу – пошук альтернативних форм управлінської діяльності, які були б адаптовані до якісно нового стану суспільства. Основною тенденцією сучасних світових реформ є зміна акцентів у державному управлінні. В центрі уваги тепер перебувають проблеми задоволення потреб людини, оскільки саме вона є основним елементом державно-управлінської системи, саме для неї реалізується державна політика, проводяться реформи і, власне, функціонує держава. В умовах сьогодення ринкові моделі регулювання суспільних відносин приходять на зміну традиційній бюрократичній парадигмі державного управління, а такі принципи, як рівноправність, партнерство і співробітництво, стають новими способами управління. У зв'язку з цим К. Райнхард зазначав, що сучасна держава не повинна сама виконувати всі завдання, які стоять перед нею, але повинна докласти всіх зусиль для за-

безпечення їх виконання. Учений наголошував на новому розподілі відповідальності між суспільством і державою і зазначав, що основне питання полягає в тому, які саме завдання мають залишатися за державою, а які вона може і повинна передоручити недержавним інститутам.

Потреба подолання низки негативних тенденцій та необхідність вирішення серйозних проблем, що перешкоджають становленню України як європейської держави, також вимагають проведення реформ, зокрема, у сфері державного управління. У зв'язку з цим актуальності набувають питання дослідження процесу реформування державного управління, який склався у різних європейських країнах, що дає можливість порівняти основні параметри вітчизняних і закордонних органів влади, дозволяє ставити питання щодо наближення державного управління в Україні до успішних світових взірців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду реформування державного управління був здійснений такими вітчизняними і зарубіжними науковцями, як: В. Авер'янов,

О. Андрійчук, В. Бакуменко, В. Бодров, Л. Шереметьєва, Л. Гонюкова, О. Оболенський, Ю. Дубровін, І. Лозицька, Ю. Сурмін, А. Попок, І. Розпутенко, М. Марчук, О. Руденко, Л. Литвинова, І. Бутко та ін. Незважаючи на значну кількість напрацювань з даної тематики, все ж залишаються питання, які потребують подальшого розгляду й узагальнення.

Мета статті: дослідити загальні тенденції реформування державного управління в зарубіжних країнах для його імплементації в умовах України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні модернізація держави та державного управління є неминучим викликом сучасності, про що свідчить її здійснення у країнах, які насправді зацікавлені у належному функціонуванні державного апарату та його відповідності, насамперед, реальним потребам суспільства.

Узагальнивши досвід державно-управлінських перетворень більшості країн, можна відзначити, що вони відбувалися двома шляхами:

1) у низці держав ці реформи стартували як частина загальної соціально-економічної політики, спрямованої на обмеження державного регулювання економіки (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія);

2) в інших країнах реформування державного сектору відбувалося як відповідь на кризові явища в економіці (США, Канада, Німеччина) [1, с. 54].

Водночас різноманітність форм організації державного управління навіть серед країн, що вже є членами Європейського Союзу, різна швидкість запровадження таких популярних принципів управління державними організаціями, як управління ефективністю і результативністю, а також труднощі, пов'язані із запровадженням нових методів державного управління, сприяли неоднорідному розумінню і, відповідно, неоднорідності процесу реформ. Головною проблемою сучасного етапу реформування державного управління стає концептуальний вибір моделі і побудова адекватного механізму управління реформою [2, с. 8].

Не викликає сумнівів, що різноманітність моделей державного управління в різних країнах зумовлена здебільшого політичним, економічним та культурним підтекстом. Серед найважливіших чинників, які зумовлюють тип моделі державного управління, чільне місце посідають особливості ринкової економіки, децентралізація влади, регіональна політика щодо якості

життя людей і виконання соціальних проектів із забезпечення рівності та справедливості, розвиток громадянського суспільства.

Докладний аналіз досвіду зарубіжних країн щодо проведення адміністративної реформи дає змогу виокремити схожі компоненти реформ, що дозволяє говорити про транснаціоналізацію адміністративного реформування. Багато в чому це пояснюється тим, що приблизно однаковий рівень соціально-економічного розвитку, політичної організації європейських держав спричинив деякі спільні тенденції вирішення адміністративно-державних проблем. Тому основними напрямками державно-управлінських реформ у країнах Європейського Союзу на сучасному етапі є: інформатизація та дебюрократизація, новий менеджизм, децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг), приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм [3, с. 131].

Інформатизація і дебюрократизація – це перехід від класичної бюрократії М. Вебера, яка визначала закритість та ієрархічність основними базисами системи управління, до нової інформаційної концепції, яка базується на управлінні за результатами та відкритих мережевих структурах. Така реформа дозволяє відійти від «жорсткого» до «м'якого» мислення сучасних менеджерів і державних службовців.

Новий менеджизм передбачає запозичення новітніх технічних розробок і базових принципів управління з бізнес-менеджменту. Це дозволяє змінити сучасне уявлення про організацію як гнучку систему, яка може швидко та ефективно адаптуватися до змін зовнішнього середовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали «організаційна кібернетика», концепція управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне заохочення праці тощо.

Принципи корпоративізму і неокорпоративізму передбачають створення децентралізованих державних структур нового типу, перехід від класичної бюрократії до корпоративних методів управління. У державному секторі починають діяти нові ефективні підприємства з елементами ринкових нововведень. Цей підхід особливо характерний для континентальних країн Європи.

Приватизація і введення економічних елементів регулювання управлінських процесів

може відбуватися у формі продажу організацій держсектору або передачі державою своїх служб приватному сектору через систему контрактів. Приватизація передбачає також корпоративізацію, коли напівдержавні структури функціонують згідно з ринковими нормами.

Сервісне адміністрування (представлення адміністрації як служби сервісу) – це погляд на державні органи як на структури, що надають послуги громадянам. Воно передбачає:

- створення спеціальних служб допомоги населенню, основним обов'язком яких є консультація щодо державних послуг;

- впровадження електронної системи надання послуг, яка дозволить на офіційних сайтах державних структур та міністерств розміщувати вимоги, правила і порядок надання відповідних послуг, електронні бланки та інші необхідні документи;

- створення при кожному міністерстві служби контролю за якістю надання послуг населенню, повноваженнями якої є: опитування населення, постійний моніторинг міри задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств.

Неокопоративізм передбачає мережевий підхід до управління і характеризується перетворенням державних структур у своєрідну відкриту мережу, де відсутня інформаційна асиметрія, жорстка ієрархія і дотримання правил. Мережевий принцип припускає управлінську гнучкість і оперативність, при цьому агентства зорієнтовані не тільки на досягнення своїх цілей, а й на взаємодію з іншими структурами. Основний акцент тут робиться на проектно-му управлінні, яке передбачає створення модульних структур для вирішення конкретного завдання, що має свої тимчасові межі. Неокопоративізм притаманний більшою мірою Великобританії і англо-саксонським державам сучасного світу.

Суть децентралізації (аутсорсингу) полягає у спрощенні процесу прийняття рішень. Рішення повинні прийматися там, де виникають проблеми, тобто на низових рівнях. Що стосується територіальної децентралізації, то вона передбачає передачу повноважень територіальним представництвам від їхніх центральних органів, зміщення місця прийняття рішень від центру на регіональний і місцевий рівень. Можливим також є делегування повноважень у межах однієї

організації з верхніх на нижчі рівні управління. Аутсорсинг дозволяє на підставі контрактної основи залучити приватні організації до виконання державних функцій. Загалом функціональна децентралізація спрямована на створення спеціальних напівавтономних державних агентств, які беруть на себе більшу частину сервісних функцій і діють на основі угод із центральними відомствами.

Зосередимось також на інших аспектах реформування державного управління, які можуть бути актуальними для України. Так, С. Чукут зазначає: «Україна, зокрема, зацікавлена і в тому, щоб у європейській спільноті поставилися до неї як до рівноправного потенційного члена, який має всі належні передумови до вступу в Європейський Союз. Однією з таких передумов і має стати впровадження системи е-уряду» [4, с. 183]. На сьогодні електронний уряд розглядається як механізм, а також результат реформування державного управління. У західних країнах таке реформування відбулося ще наприкінці ХХ століття. Так, Л. Малишенко зазначає, що питання про розробку й практичне втілення концепції електронного уряду було поставлено спочатку в США, а потім у Західній Європі в 90-ті роки ХХ століття. У 1993 р. уряд США створив робочу групу з інформаційної інфраструктури й запропонував громадськості доповідь про план розвитку цієї структури, зробивши її пріоритетом своєї політики. В 1995 р. Європейська комісія заснувала «Форум інформаційного суспільства» (www.eurovoice.org) і визначила 11 пріоритетних проектів [5, с. 203].

Досвід країн-лідерів із формування електронного уряду дозволяє державам, що вступили на цей шлях пізніше, рухатися в цьому напрямку набагато ефективніше й швидше. Побудова електронного уряду традиційно передбачає кілька етапів. На першому етапі розміщується вся інформаційно-довідкова система державних органів на єдиному порталі. Другий етап створення електронного уряду передбачає надання деяких послуг населенню, наприклад, сплату податків і відповіді на запити громадян (переважно інформаційні). Третій етап дає можливість розвитку інтерактивних форм спілкування з населенням – створення спеціальних конференцій, експертних рад. Населення, у свою чергу, може повідомляти нову інформацію про себе, наприклад, про зміну адреси (замість того, щоб дзвонити або писати із цього приводу). Останній етап передбачає наявність пор-

талу, що інтегрує весь комплекс послуг уряду й забезпечує до них доступ, виходячи з потреб і функціональних аспектів, а не з існуючої структури департаментів і відомств. Основними цілями електронного уряду є ефективність роботи державного апарату; демократизація процесу управління; якість надаваних державних послуг громадянам [5, с. 203].

В основі e-government лежить «клієнт-орієнтованість» публічних інститутів, сприйняття громадян як споживачів адміністративних, публічних послуг і прийняття підходів задоволення очікувань споживачів. Орієнтація на споживача є мейнстрімом світової практики електронного уряду. Наближення уряду до громадян і бізнесу – це головна мета сучасних цивілізованих держав і новий зміст e-government. Як приклад клієнт-орієнтованості можна навести впровадження стратегії «одноразового контакту» (once only strategy), або принцип «єдиного вікна». Стратегія передбачає скасування непотрібного адміністративного навантаження, яке з'являється, коли користувачі (бізнес, громадяни) змушені кілька разів подавати до установ публічної влади одну інформацію. Ключовою метою стратегії є створення середовища безперешкодного руху інформації всередині адміністративної системи без участі споживачів [6, с. 30].

Цікава оцінка реформування державного управління за результатами дослідження «Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries». Ось що пишуть автори цього дослідження: «Що стосується динаміки реформ державного управління, ми можемо знайти цікаві подібності та відмінності. На основі критеріїв успішності і вимогливості можна виокремити різні групи країн. У той час як центральні урядові керівники у Франції, Нідерландах, Естонії, Угорщині та Великобританії розглядають існуючі реформи як занадто вимогливі, керівники в Австрії, Німеччині та Норвегії, як правило, оцінюють їх як не надто вимогливі. Реформи оцінюються як дуже успішні в Норвегії, Естонії, Німеччині і Нідерландах, тоді як реформи в Іспанії, Франції та Італії, як правило, оцінюються як досить невдалі. Реформи європейських адміністрацій також, як правило, сильно переважають акцентом на скороченні витрат (у порівнянні з поліпшенням обслуговування), реалізовані зверху вниз із незначною участю громадськості, рухомі політиками й оскаржуються профспілками. У всякому разі, спрямованість на підвищен-

ня якості послуг (а не тільки задля скорочення витрат) й активніша участь громадськості, як видається, позитивно впливають на сприйняття реформ» [7, с. 61].

Висновки і пропозиції. Виходячи з аналізу новітніх підходів до здійснення державно-управлінських реформ у зарубіжних країнах, можемо зробити висновок, що їхньою ключовою метою на сучасному етапі є перехід від адміністративного управління до складної єдності організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління, суттєва зміна технологій реалізації функцій держави, коли стратегічні функції залишаються за державним апаратом, тоді як інші функції, пов'язані з обслуговуванням, які раніше здійснювалися державою, покладаються на неурядові структури. Основними пріоритетами функціонування органів державної влади є задоволення потреб споживачів, надання їм якісних і своєчасних послуг, формування довіри громадян до уряду [1, с. 19].

Таким чином, позитивний досвід реформування державного управління в зарубіжних країнах, на наш погляд, може бути використаний в Україні за умови проведення попередньої експертизи пропонованих проектів щодо модернізації державної служби, спираючись на такі критерії: здатність до адаптації до українських умов та існуючої організаційної культури; можливість широкого тиражування; ефективність і результативність; інноваційний потенціал; міра відповідності інтересам і цінностям окремих соціальних верств і суспільства в цілому. Спираючись на розглянутий досвід зарубіжних країн, також можна виокремити багато позитивних моментів, які було б доцільно застосувати в українській практиці, враховуючи соціально-економічні, політичні та культурні особливості країни.

Список використаної літератури:

1. Попок А.А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн / А.А. Попок // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2012. – № 2. – С. 13–20.
2. Лопушинський І.П. Актуальні проблеми реформування державної служби в Україні на новому етапі державотворення / І.П. Лопушинський // Наукові праці [Чорноморського держ. ун-ту ім. П. Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2010. – Т. 147. – Вип. 135. – С. 6–11.

3. Дубровин Ю.И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского Союза / Ю.И. Дубровин // Власть. – 2009. – № 1. – С. 131–134.
4. Чукут С.А. Проблеми та перешкоди на шляху електронного уряду: світовий та вітчизняний досвід / С.А. Чукут ; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева // Державне управління в Україні: реалії та перспективи : [зб. наук. пр.]. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 183–190.
5. Малишенко Л.О. Електронний уряд як механізм реформування державного управління в інформаційному суспільстві / Л.О. Малишенко // Вісник СевНТУ : [зб. наук. пр.]. – 2011. – № 123. – С. 203–206.
6. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування / І.Є. Погребняк // Право та інновації. – 2014. – № 3. – С. 26–35.
7. Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries // WP3 Cross-national Report as part of the COCOPS Research Project. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/09/WP3-Comparative-Report.pdf>.
8. United Nations e-government survey 2016 // E-Government in Support of Sustainable Development. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Executive%20Summary.pdf>.
9. Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives // Country Report as part of the COCOPS Research Project. – 2013. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/UK_WP3-Country-Report.pdf.
10. Public Administration Reform // Practice Note. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf.
11. Manning N. International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation / N. Manning, N. Parison // Document of the World Bank. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.507.4585&rep=rep1&type=pdf>.

Ищенко А. Н., Литвин Н. В. Актуализация и имплементация зарубежного опыта реформирования государственного управления

В статье исследуется зарубежный опыт реформирования государственного управления. В частности, рассматриваются основные факторы, которые влияют на процесс государственного управления в зарубежных странах. Значительное внимание уделено общим компонентам процесса реформирования государственного управления, которые являются характерными для большинства зарубежных стран и могут быть использованы при проведении административной реформы в Украине. Также в статье сделан акцент на концепции e-government как одному из путей модернизации государственного управления, рассмотрен опыт внедрения данной концепции странами-лидерами и возможность ее использования в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, реформирование государственного управления, зарубежный опыт, административная реформа, модель государственного управления, концепция e-правительство, e-government.

Ishchenko A. N., Lytvyn N. V. Updating and implementation of foreign experience in public administration reform

The article examines the international experience of public administration reform. In particular, it examines the main factors that affect the governance process in foreign countries. Considerable attention is given to common components of public administration reform process, which is typical for the majority of foreign countries and can be used for administrative reform in Ukraine. The article also focuses on the e-government concept as one of the ways of modernization of public administration, examines experience of implementing this concept leading countries and the possibility of its use in Ukraine.

Key words: public administration, reform of public administration, international experience, administrative reform, governance model, concept of e-government, e-government.