

УДК 35.07

*В. О. БЕРЕЖНИЙ*

## **РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ**

*Розглянуто основні етапи реформування державного управління у Великобританії. Проаналізовано особливості та наслідки реформ.*

*The article deals with main stages of public administration reforms in Great Britain. There were analysed features and consequences of reform.*

**Ключові слова:** державне управління, реформи, реформування, Великобританія.

Становлення України як європейської держави обумовлює потребу проведення низки реформ, у тому числі й у сфері державного управління. Послаблення керованості суспільними процесами, незадовільна якість управлінських послуг, неефективне використання коштів платників податків, низький рівень довіри населення до органів державної влади є тими факторами, які визначають необхідність удосконалення системи публічного управління в Україні взагалі та державного управління зокрема. При цьому доцільно скористатися досвідом реформування публічного адміністрування в інших країнах, що дозволить як дослідити кращі світові практики в цій сфері та визначити перспективи їх подальшої адаптації до вітчизняних умов, так і дасть можливість уникнути деяких негативних наслідків реорганізації системи державного управління на вітчизняному ґрунті.

Значну увагу проблематиці закордонного досвіду реформування державного управління приділено в працях О. Барабашева, І. Василенко, В. Дзюндзюка, В. Корженка, В. Лобанова, О. Оболонського та інших учених. Проте особливості реорганізації зазначеної сфери, у тому числі у Великобританії, все ще є недостатньо вивченими та потребують дослідження. Досвід реформування публічного управління у Великобританії представляє теоретичний і практичний інтерес з огляду на значні досягнення країни у зазначеній галузі та застосування новітніх управлінських технологій.

Метою статті є дослідження особливостей реформування державного управління у Великобританії.

Необхідно відзначити, що, незважаючи на те, що історія державного управління Великобританії сягає своїм корінням до “Чорної книги” короля Едуарда, у даній країні досить тривалий час не було професійної державної служби в сучасному розумінні. Міністерства, які існували ще з XVII ст., відігравали порівняно незначну роль, а єдиної системи централізованої адміністрації не існувало зовсім. Чиновники міністерств призначалися на основі системи патронажу. Тобто посади розглядалися як власність і продавалися, дарувалися, навіть передавалися у спадок. Державна служба була “почесним обов’язком”, знаком довіри до чиновників з боку Корони і суспільства [1, с. 201].

Така система проіснувала аж до XIX ст., коли індустріальна революція та виклики реальності обумовили потребу модернізації британської системи адміністрації.

Вирішальну роль мала так звана доповідь Норткота-Тревелияна, представлена Парламенту в 1854 р. У доповіді обґрунтовувалася необхідність створення висококваліфікованої державної (цивільної) служби (civil service), що формується на основі професійних якостей осіб, а не вислуги. Рекомендувалося скасувати систему патронажу, замінивши її відкритими конкурсними іспитами, які проводяться під наглядом центральної екзаменаційної комісії. Упровадження рекомендацій доповіді зайняло півтора десятиліття. Особливий опір викликав принцип відкритих конкурсних іспитів. Вони були остаточно введені лише в 1870 р. Були введені три класи службовців – адміністратори, виконавці і клерки. У цілому зміни були революційними. Вони докорінно змінили британську державну службу і навіть зробили серйозний вплив на розвиток цього інституту за межами Великобританії. Ця система загалом проіснувала аж до середини ХХ ст. Лише на початку 50-х рр. ХХ ст. було створено Комісію з реформи державної служби [1, с. 203].

У 1960-х рр. почалася серйозна критика існуючої системи державної служби Великобританії та постало питання про необхідність переходу від адміністрування до менеджменту. З приходом до влади уряду М. Тетчер було здійснено комплекс заходів щодо впровадження принципів ринкової економіки в діяльність державних установ: здійснено приватизацію частини підприємств державного сектора, в управлінні запроваджено конкурсний тендер, підряд, випущені ваучери на освіту тощо. Так, починаючи з 1979 р., приватизовано багато державних компаній, значна частина яких була збитковою. У результаті масової приватизації багато британців стали акціонерами, що лягло в основу “народного капіталізму”. Крім того, ініціативи М. Тетчер були спрямовані на перегляд ролі і місця державної служби. Ті послуги, які могли надаватися ефективніше і якісніше, передавалися з державного сектора приватним структурам. Оптимізація числа державних службовців, що відбувалася за рахунок цього, знижувала витрати на утримання державного апарату і, відповідно, вартість державних послуг. Уряд М. Тетчер також здійснив приватизацію на ринку комунальних послуг.

З 1982 р. у державному управлінні почалося впровадження “ініціативи фінансового менеджменту” (Financial Management Initiative) та закріплення за працівниками персональної відповідальності за планування та управління бюджетами. Ініціатива фінансового менеджменту ставила за мету радикальний перегляд внутрішньої структури уряду з виокремленням у його рамках центрів відповідальності та визначенням відповідних їм фінансових повноважень. Масштаби застосування бюджетування та обліку за центрами відповідальності були збільшені в 1988 р. Громадський сектор Великобританії був послідовно розділений на низку агентств з установленими для них річними цільовими фінансовими показниками. Для досягнення цих показників агентствам були делеговані значні адміністративні та фінансові повноваження. Глави структурних підрозділів наймалися на роботу на конкурсній основі. Рівень заробітної плати і нарахувань найманих менеджерів залежав від результативності діяльності очолюваних ними підрозділів (відповідності результатів роботи цільовими показниками). Це дозволило підвищити відповідальність державних службовців. У 1996 р. у Великобританії нараховувалося 125 подібних автономних підрозділів виконавчої влади, що охоплювали 75 % суб’єктів громадського сектора [7].

У 1984 р. з метою економії муніципальних коштів (значну частку яких у Великобританії складає дотація з державного бюджету) встановлено вимоги до

органів місцевого самоврядування надавати послуги на основі обов'язкових конкурсних тендерів (Compulsory Competitive Tendering, CCT). Уведення тендерів забезпечило зниження видатків на здійснення функцій, наприклад з управління муніципальним житловим фондом. Водночас, для проведення тендерів необхідні певні витрати. Також така практика іноді негативно впливала на якість послуг, що надаються. До того ж після кількох років існування системи CCT з'ясувалося, що в понад 80 % тендерів переможцями виявляються ті самі комунальні служби, які раніше надавали послуги без будь-яких конкурсів.

Чергова реформа державного управління у Великобританії, названа "Удосконалення управління в уряді: наступні кроки" (Improving Management in government: the Next Steps), почалася в 1988 р. з проведення аналізу ефективності управління державними фінансами. На перших етапах реформа проводилася без особливого розмаху, але поступово переросла в корінну реструктуризацію державних і муніципальних органів влади, що супроводжувалася впровадженням ринкової конкуренції у сферу надання бюджетних послуг. Зі складу міністерств були виділені функціональні агентства з чітко визначеними функціями у сфері послуг. Міністерства змогли зосередити свої зусилля на формуванні політики та контролі за агентствами, що, проте, не привело до істотного поліпшення ефективності державних послуг. Водночас, відповідальність і підзвітність державних службовців зростає.

У 1991 р., у зв'язку з прийняттям ініціативи тодішнього прем'єр-міністра Великобританії Дж. Мейджора Хартії громадянина (Citizen's Charter), почалася практична розробка та використання стандартів якості послуг, які надаються державним сектором. Цей документ визначив десятирічну програму, спрямовану на поліпшення якості зазначених послуг з орієнтацією на дієве реагування державних органів на запити споживачів.

У Хартії містяться положення щодо місії організації, її зобов'язань перед споживачем; процедур оскарження рішень і дій державного органу; забезпечення прозорості діяльності публічних установ та гарантування громадянам права на інформацію; стимулювання діяльності державних службовців; залучення населення до управління; економії часу виконавцем та замовником послуг [5]. Основна ідея Хартії полягала у встановленні для державних послуг стандартів якості і визначенні фактичного рівня функціонування державних установ порівняно з цими стандартами. Мета – постійне покращання самих стандартів на основі тиску, який чиниться на постачальників послуг їх споживачами. Можливість здійснення такого тиску в цій програмі обґрунтовувалася забезпеченням прозорості функціонування державних установ, насамперед – наданням громадянам інформації як про встановлені стандарти, так і про фактичну якість послуг. Така практика була повсюдно підтримана громадськістю і отримала подальший розвиток при лейбористському уряді Т. Блера. Ця система хартій лягла в основу роботи урядів багатьох країн. До 1996 р. у Великобританії в різних галузях державного сектора були розроблені й опубліковані 42 хартії національного рівня і майже 10 тис. – локального рівня [8]. У країні розроблено близько 40 спеціалізованих хартій, присвячених усім основним видам послуг, які надаються публічними установами. У цих документах фіксуються норми щодо процесу надання конкретної послуги та

способи оскарження дій державних службовців. З метою оцінки практичних результатів роботи державних установ – надавачів послуг запроваджено так звані “таблиці виконання”. Спочатку це стосувалося загальноосвітніх шкіл, потім таблиці були адаптовані для різних організацій з метою їх використання, наприклад при інспекціях або проведенні аудиту [3].

Кожна хартія є об’єктом постійного вдосконалення. Її, в новій редакції, яка відповідає вимогам часу, публікують щорічно. У результаті впровадження Хартії громадянина посилилися прозорість і відкритість державних установ, службовці яких стали особисто відповідальними перед клієнтами, значно полегшився доступ громадян до державних реєстрів. Більшість державних установ регулярно проводить опитування своїх клієнтів, щоб безпосередньо дізнатися думку громадян про свою діяльність і публікує результати досліджень.

Черговий етап реформування державного управління у Великобританії пов’язаний з реалізацією у 1992 р. програми “Конкурування за якість” (Competing for Quality), згідно з якою встановлювались вимоги до органів влади здійснювати діяльність на конкурентній основі з метою підвищення якості послуг та ефективного витрачання бюджетних коштів. Відповідно до цієї програми, постачальник будь-яких послуг обов’язково повинен бути поставлений у ситуацію конкуренції, яка створюється шляхом публічного звернення з пропозицією взяти участь у конкурсі до потенційних постачальників з приватного сектора.

У 1993 р. урядом проголошується політика “Обліку ресурсів та бюджетування” (Resource Accounting and Budgeting) – система планування, контролю та складання звітності про витрачання державних коштів на основі метода нарахувань [6].

Уряд Т. Блера відзначився стійким курсом на децентралізацію. Створено парламенти Уельсу та Шотландії, відновлено єдиний лондонський муніципалітет і посаду мера Лондона. У 1998 р. у країні було проведено комплексний аналіз державних витрат, під час якого було детально розглянуто розподіл бюджетних ресурсів між статтями витрат. За результатами аналізу усвідомлено необхідність підвищення якості послуг. З цією метою було розроблено індикатори результатів, стандарти обсягів і якості державних (муніципальних) послуг, з подальшим їх віддзеркаленням у хартіях. Крім зобов’язань, у хартіях встановлюються штрафні санкції і компенсації клієнтам при недотриманні стандартів. Кожне міністерство зобов’язано розробляти стратегічний план (як мінімум, на п’ять років) і план роботи на рік. Стратегічний план містить перелік пріоритетів і завдання. Призначення плану роботи на рік полягає в тому, щоб пов’язати цілі міністерства, сформульовані у стратегічному плані, з поточними цілями, які повинні бути досягнуті протягом конкретного фінансового року. План роботи на рік містить також інформацію про те, скільки ресурсів буде витрачено для досягнення кожної конкретної цілі. Пріоритети розвитку на національному, регіональному і муніципальному рівнях є взаємопов’язаними.

У 1999 р. у “Білій книзі Модернізації Уряду” (Modernising Government White Paper) оприлюднено комплексний підхід до реформування публічної адміністрації та системи надання управлінських послуг. Проголошено довгострокову програму в державному секторі, яка охоплює всіх державних службовців. Серед основних напрямків програми: співпраця і співробітництво; орієнтація на споживача та результати діяльності; широке

використання інформаційних технологій при наданні послуг; відновлення престижу державної служби. Програма ґрунтується на п'яти завданнях: комплексний підхід до розробки державної політики з орієнтацією на загальнонаціональні інтереси та стратегічні цілі; надання послуг відповідно до очікувань і запитів громадян; забезпечення високої якості та ефективності надання послуг; формування системи "Електронного уряду"; реформування державної служби з метою відновлення її престижу та удосконалення системи набору персоналу [4]. Для громадського контролю за ходом виконання програми "Модернізація уряду" у друкованих виданнях уряду та мережі Інтернет забезпечено регулярне висвітлення її реалізації [3].

Особливого значення в модернізації уряду набула одна з її складових – програма робіт зі створення електронних державних послуг у Великобританії. Програма має назву "Електронні громадяни, електронний бізнес, електронний уряд. Стратегічна концепція надання публічних послуг в інформаційну епоху" ("E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age"). Урядова стратегія передбачає розвиток і використання всіх електронних видів сервісу. Це означає, що послуги можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування. У зв'язку з цим слід відзначити значні досягнення щодо створення в державі системи "електронний уряд" (E-government), що дозволило Великобританії стати одним з лідерів серед інших європейських країн у цьому напрямку. Мета масштабної програми модернізації та реконструкції державного управління з використанням інформаційних технологій полягає в тому, щоб проекти "електронного уряду" включали не лише надання інформації громадянам, але й сприяли підвищенню ефективності та оперативності роботи державного апарату загалом. У Великобританії досить успішно вирішується завдання щодо уможливлення отримання громадянами всіх державних послуг у режим "он-лайн". Розвивається система сплати податків через Інтернет, створюються сучасні інформаційні портали для населення, електронні "універсами".

У перше десятиліття нового тисячоліття державне управління у Великобританії продовжує розвиватися в рамках, визначених ще за часів М. Тетчер та на основі моделі new public management [2]. З метою врегулювання основних положень, установлення цінностей і норм, якими державні службовці мають керуватися в поточній діяльності, 6 червня 2006 р. було прийнято Кодекс цивільної служби (Civil Service Code). Серед основних цінностей (core values) службовців визначено сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість. Крім того, в країні діє Кодекс менеджменту в цивільній службі (Civil Service Management Code, CSMC), в якому закріплено правила та інструкції міністерств і відомств щодо умов служби державних функціонерів.

У 2007 р., починаючи виконувати свої повноваження в якості прем'єр-міністра, Г. Браун заявив про необхідність серйозної багатоаспектної конституційної реформи і закликав до широкого громадського обговорення комплексу пов'язаних з цим проблем. Головні акценти він зробив на збільшенні повноважень парламенту, розширенні сфери законодавчого регулювання і потребі прийняття закону про державну службу [2].

Незважаючи на прихильність до традицій, сучасне державне управління Великобританії – це відкрита система, що активно розвивається, широко, але з

урахуванням своєї специфіки запозичує досвід обслуговування громадян у приватному секторі. Серед головних пріоритетів функціонування органів державної влади є задоволення потреб споживачів, надання їм послуг, формування довіри громадян до уряду.

Вищевикладене дає змогу дійти висновку, що система державного управління Великобританії постійно пристосовується до динамічних перетворень в економічній, соціальній і культурній сферах, вирізняється процесами перманентного розвитку, зростанням інформаційних потоків і удосконаленням управлінських технологій. Потреба перетворень обумовлюється необхідністю задоволення потреб і прагнень людей, захисту їх законних прав та інтересів та є своєрідною відповіддю на сучасні виклики, пов'язані з падінням довіри населення до державного апарату, незадоволеністю публічним управлінням, його невідповідністю суспільним очікуванням. Загалом проведені наприкінці минулого – на початку нового століття реформи підтвердили адаптивність британської системи державного управління, що виразилося в життєздатності нових інститутів і процедур. Водночас, процеси реформування відобразили досить високий рівень збереження існуючих традицій.

Перспективи подальших розвідок обумовлені необхідністю дослідження можливостей адаптації досвіду Великобританії щодо реформування державного управління до умов України.

#### Література:

1. Государственная служба (комплексный подход) : [учеб. пособие] / [А. В. Оболонский, Л. И. Семенникова, А. Ф. Семенникова и др.] ; рук. авт. кол. А. В. Оболонский, А. Г. Барабашев. – 2-е изд. – М. : Дело, 2000. – 440 с.
2. *Оболонский А. В.* Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы / А. В. Оболонский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 57–80.
3. *Садлер Д.* Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Джеффри Садлер // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 52–54.
4. *Modernising government.* Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. – London : Stationery Office, 1999. – 66 p.
5. *Pollitt C.* The citizen's charter: A preliminary analysis / Christopher Pollitt // Public Money & Management. – 1994. – Vol. 14, Iss. 2. – P. 9–14.
6. *Resource Accounting and Budgeting* / House of Commons ; Select Committee on Procedure. – London : Stationery Office, 1998. – 81 p.
7. *Roberts A.* Performance Based Organizations: Assessing the Gore Plan / Roberts A. // Public Administration Review. – 1997. – Vol. 57. – № 6. – P. 465–479.
8. *The Citizen's Charter Five years on.* A report to mark five years of the Charter programme / Cabinet Office. – London : Stationery Office, 1996. – 92 p.

*Надійшла до редколегії 07.04.2010 р.*