

НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми модернізації державної служби. Запропоновано конкретні заходи адміністративного реформування в Україні. Проаналізовано закордонний досвід та визначено головні вектори розвитку інституту державної служби в розвинених країнах.

Ключові слова: модернізація, державна служба, адміністративне реформування.

The article is sanctified to the problem of modernization of government service. Analyzing foreign experience and determining the main vectors of development of institute of government service in the developed countries, an author offers the concrete measures of administrative reformation in Ukraine.

Key words: modernization, government service, administrative reformation.

Проблема проведення адміністративної реформи та модернізації державно-управлінського апарату вже не перший рік визнається значущою керівниками Української держави. Перші спроби реформування були розпочаті ще в 1998 р., коли була схвалена Концепція адміністративної реформи в Україні [2]. Між тим, основні її завдання так і не були виконані.

Останнім часом питання вдосконалення діяльності системи державної служби в Україні актуалізувалися у зв'язку з необхідністю проведення масштабних соціально-економічних реформ.

24 серпня 2010 р., виступаючи з нагоди 19-ї річниці з дня проголошення незалежності України, Президент України В. Янукович відзначив, що сьогодні “на часі докорінна реформа адміністративної системи” [Там же]. У багатьох наступних промовах він зазначав, що реформа системи управління в країні є однією з найбільш значущих завдань, що стоїть перед Україною сьогодні.

Зрозуміло, що реформи державного сектора не можуть бути простими і вони вимагатимуть як вивчення досвіду проведення таких реформ в інших країнах, так і ґрунтового аналізу ситуації, що склалася в Україні сьогодні.

Питання політичної модернізації досліджувала ціла низка дослідників, серед яких варто виділити Дж. Александера, Р. Даля, О'Донела, Р. Інґлехарта, В. Іноземцева, Х. Лінца, А. Пшеворського, Д. Растоу, А. Турена, С. Хантінгтона. Теоретичним аспектам адміністративного реформування в Україні присвячено праці таких учених, як О. Воронько, О. Оболонський, Г. Леліков, Т. Мотренко, Н. Нижник; підвищенню ефективності роботи державних установ в Україні – В. Бакуменка, А. Дегтяра, В. Дзюндзюка, І. Коліушко, І. Маркіної, О. Машкова, Н. Мельтюхової, С. Серьогіна та ін.

Проте гостра економічна криза та необхідність невідкладного реформування діяльності державних установ вимагають розробки нових науково обґрунтованих заходів щодо модернізації державної служби в Україні.

Метою даної статті є визначення пріоритетних напрямів модернізації системи державної служби та розробка конкретних заходів щодо реформування цієї сфери в Україні.

Англійський термін “modern” означає “новий”, “сучасний”, а дієслово “modernize” означає “удосконалити”, “оновлювати”, “змінювати” відповідно до сучасних вимог.

Близькими до цього є і наукові визначення модернізації. Так, на думку Е. Трінкіяна, модернізація означає цілеспрямовані спроби, які здійснюються більшістю населення або елітою для того, щоб перевершити сучасні стандарти в певній сфері життєдіяльності. При цьому ці стандарти можуть варіюватися [3, с. 34].

П. Штомпка відзначає, що модернізація – це синонім практично всіх прогресивних соціальних змін, у результаті яких суспільство просувається вперед у своєму розвитку [4, с. 170–171].

Деякі дослідники, говорячи про модернізацію, мають на увазі розвиток сучасних галузей економіки, використання у виробництві останніх досягнень науки і техніки [1].

Узагальнюючи наведені тлумачення, можна зазначити, що модернізація означає здійснення цілеспрямованих змін, що приводять якийсь процес або явище до сучасних стандартів.

Якщо мова йде про модернізацію державної служби в Україні, то в даному разі мова йде про приведення її до сучасних світових стандартів. Відповідно до цього, вкрай важливо визначити основні тенденції розвитку державної служби в розвинених країнах.

Насамперед слід відзначити, що існуюча сьогодні модель державної служби складалася впродовж багатьох років. Як свідчить зарубіжний досвід, реформа державної служби і вдосконалення системи надання державних послуг були частиною комплексних перетворень у сфері управління в державному секторі.

Модернізація державної служби в багатьох розвинених країнах включала низку цілей щодо впровадження грамотного управління (good governance). Аналіз характеру та змісту перетворень дозволив виявити основні підходи і принципи, що використовувалися у світовій практиці для проведення реформи державної служби, а саме:

– наявність стратегії та програми реформування;

- проведення реформ відповідно до чітко встановлених і нормативно закріплених принципів;
- наявність державного органу, безпосередньо підзвітного главі держави або уряду, який відповідає за управління процесом реформування;
- забезпечення проведення реформ розгалуженою мережею науково-дослідницьких, консультаційних, навчальних та інших структур;
- упровадження в діяльність державних установ передових інформаційно-комунікаційних технологій;
- налагодження зворотного зв'язку з населенням, активне залучення громадськості до управління;
- упровадження нових стандартів якості надання державних послуг;
- упровадження стандартів поведінки державних службовців.

Розглянемо ці напрями детальніше.

1. Наявність стратегії та програми реформування дозволяє не тільки бачити конкретний результат реформування, а й мати детальний план проведення реформ, що матиме конкретних виконавців і чітко визначені терміни реалізації певних заходів.

Будь-яка стратегія модернізації має також конкретні терміни реалізації. Наприклад, система “Хартії послуг”, ініційована у Великобританії в 1991 р., була розрахована на 10 років. Програми модернізації державної служби в Малайзії включаються в п’ятирічні плани розвитку і стратегічний план розвитку країни “Перспектива-2020”.

2. Визначення принципів є одним з ключових елементів у процесі створення ефективної системи державної служби. Причому принципи повинні відповідати головним цілям стратегії реформ. Так, наприклад, у Великобританії головним принципом стратегії модернізації було визначено “орієнтацію на споживачів”. Відповідно до цього, основними завданнями стратегії реформ було обрано забезпечення більшої відкритості державного сектора для споживачів, а також підвищення якості і доступності державних послуг. Необхідність вирішення цих завдань сприяло, в свою чергу, такому:

- наданню більших повноважень органам виконавчої влади того рівня, на якому безпосередньо здійснюється надання послуг;
- забезпеченню гнучкості в наданні послуг з урахуванням специфічних особливостей і потреб споживачів;
- створенню можливостей вибору для споживачів місця отримання і постачальника послуги.

3. Координація процесу реформування державної служби і надання державних послуг повинна здійснюватися одним уповноваженим державним органом. Для забезпечення належного рівня координації, доступу до інформації і взаємодії між учасниками процесу реформування цей державний орган повинен мати відповідний високий статус.

У США відповідальність за реформування системи державної служби було покладено на Міжвідомчу Комісію з перегляду діяльності державних установ, створену 3 березня 1993 р. президентом Б. Клінтоном. Її очолював віце-президент США А. Гор. Комісія складалася з 250 високопоставлених державних чиновників, що представляли федеральний і місцевий рівні влади, а також незалежних консультантів.

У Польщі питання реформування державного управління координувалися Урядовим Уповноваженим по реформі державної системи при канцелярії прем’єр-міністра. До переліку його функцій належала розробка стратегічних напрямів реформ у сфері державного управління і контролю за їх виконанням, а також координація міжнародної допомоги.

У Великобританії було створено окреме Відомство з реформи державних послуг (Office of Public Services Reform) при апараті прем’єр-міністра країни. Глава цього Відомства підпорядковувався прем’єр-міністрові і звітував особисто перед ним.

У Малайзії адміністративною реформою займався Відділ Адміністративної Модернізації і Управлінського Планування (МАМПУ), утворений у 1977 р. в якості підрозділу канцелярії прем’єр-міністра. Головним завданням МАМПУ було проведення адміністративних реформ у державному секторі в цілях підвищення якості державних послуг і ефективності діяльності державної служби.

4. Досягнення високих результатів у процесі модернізації державної служби неможливо без системного моніторингу змін, а також належного інформаційного супроводження заходів, що реалізуються. Це вимагає створення інфраструктури підтримки реформ.

Така інфраструктура передбачає створення мережі організацій і установ, що полегшують процес діяльності державних установ через проведення досліджень, формування інформаційних баз даних, надання консультацій і навчання як держслужбовців, так і споживачів послуг.

За кордоном такі організації здійснюють свою діяльність на основі таких принципів:

- максимальна приближеність і орієнтація на потреби споживача;
- професіоналізм в управлінні діяльністю і наданні послуг;
- стійкість результатів;
- практична користь від їх діяльності.

Наприклад, у Канаді діють телефонізовані центри “1 – 800 Канада”, які надають необхідну інформацію населенню про те, де і коли можна отримати певну послугу. Також діють “Центри доступу”, які роблять послуги з консультування початкуючих підприємців. Ці центри розташовуються в будівлях державних установ усю Канадою. Їх особливість полягає в тому, що окрім надання консультацій підприємцям вони роблять значну кількість державних послуг і працюють за принципом “одного вікна”.

У Польщі в 2002 р. було створено Інформаційний центр державної служби. Метою його створення є розширення доступу пересічних громадян і самих держслужбовців до інформації про види державних послуг, сфери діяльності окремих державних органів і установ тощо.

У Греції в рамках реформи адміністративної системи розроблено “Програму якості”, яка передбачає створення консультаційних центрів по державних послугах, які об’єднані в єдину інформаційну мережу.

В Угорщині в одному з регіонів було здійснено пілотний проект, у рамках якого за участю всіх державних установ було створено інформаційний центр. Цей центр відкрив громадянам доступ до інформації про взаємодію з різними державними службами. Надалі цей досвід буде поширено всією країною.

Узагальнюючи зарубіжний досвід у цій сфері, можна сказати, що ефективність даних інститутів визначається професіоналізмом в управлінні їх діяльністю, доступністю і якомога ширшим охопленням потенційних споживачів державних послуг.

5. Використання нових інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє розширити доступ споживачів до державних послуг і інформації про них.

Слід відзначити, що впровадження інформаційних технологій у діяльність державних установ є однією з головних тенденцій розвитку державної служби за кордоном. Багато країн ухвалили власні програми інформатизації, впроваджують так званий “електронний уряд” (“e-government”), відкриваються урядові веб-портали, де кожен може отримати будь-яку інформацію про діяльність владних інститутів та інші послуги.

Упровадження новітніх інформаційних технологій сприяє грамотному управлінню і підвищує підзвітність, воно дозволяє стежити за виконанням певних процедур, наприклад за розглядом скарг, заявок на ліцензії тощо. Дуже поширеним у розвинених країнах є і проведення з допомогою інтернету електронних закупівель (e-procurement). Автоматизація документообігу, управління документами, створення баз даних спрощує обмін інформацією і надає можливість прискорити процес прийняття та ухвалення управлінських рішень.

Інформатизація державної служби в багатьох країнах відбувається на основі ухвалених нормативних актів.

В Австралії в 1997 р. було прийнято закон “Про агентства з надання послуг в Співдружності”. Згідно з цим законом, у тому ж році було створено державну установу “Centrelink”, яка надає державні послуги від імені і в партнерстві з 25 федеральними міністерствами і державними агентствами за допомогою інтернету, телефонізованих центрів з обслуговування клієнтів і в звичайних офісах.

Іншим прикладом у сфері надання послуг на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій в Австралії є проект “Canberra-Connect”, за допомогою якого населенню столиці надаються послуги всіх держустанов.

У Німеччині розроблено програму електронного уряду “BundOnline – 2005”. На сьогодні федеральним урядом вже 170 видів послуг надаються з використанням інтернету. Особливу увагу при цьому приділено спрощенню процедур реєстрації підприємств малого і середнього бізнесу.

В Угорщині в 2001 р. також було розпочато програму “Електронний уряд”. Ця програма націлена на інтеграцію стратегій і проектів з розвитку інформаційних технологій різних секторів і державних установ для забезпечення громадян послугами високої якості. Сьогодні “Офіс Уповноваженого Міністра” координує 36 програм, які здійснюються в 17 державних установах.

У Малайзії реформи з упровадження системи електронних державних послуг (e-public services) проводяться Відділом адміністративної модернізації і управлінського планування (MAMPU) у складі канцелярії прем’єр-міністра. Метою цих реформ є забезпечення ефективної внутрішньовідомчої і міжвідомчої координації і надання спрощеного доступу підприємців і громадян до державних послуг. На сьогодні в Малайзії ініційовано декілька пілотних проектів з надання послуг посередництвом інтернету: реєстрація автомобілів, видача водійських прав; плата за комунальні послуги; електронна біржа праці тощо.

6. Запровадження стандартів якості державних послуг дозволяє чітко контролювати відповідність діяльності державних службовців і державних установ певним вимогам.

У більшості країн державні стандарти також закріплені у спеціальних нормативних документах. На основі цих стандартів кожна державна установа розробляє свої. Усі стандарти, як правило, відповідають таким вимогам:

- реалістичність (дотримання стандартів не передбачає залучення додаткових ресурсів).
- обґрунтованість (стандарти засновані на вивченні досвіду роботи, дослідницьких даних тощо).
- ясність (стандарти чітко сформульовані та зрозумілі споживачам).
- можливість виміряти (стандарти можна оцінити якісно і кількісно).

У багатьох країнах стандарти діяльності державних службовців засновані на міжнародному стандарті ISO 9001:2000.

7. Процес модернізації державної служби тісно пов'язаний з використанням на практиці принципу “зворотного зв'язку” із громадянами та залучення громадян до управління.

У США в рамках загальнонаціональної програми “Перший пріоритет – клієнти” проводиться моніторинг оцінки якості послуг, що надаються, і вивчення очікувань споживачів. Разом з цим проводяться регулярні опитування серед державних службовців, які безпосередньо контактують з населенням у процесі надання послуг, з метою виявлення недоліків і збору пропозицій для досягнення рівня стандартів якості послуг, що надаються приватним сектором.

В Австралії на веб-сайті “Canberra-Connect” також виставлено форми, які можуть заповнити громадяни, які бажають запропонувати шляхи вдосконалення надання кожного виду послуг.

Використання принципу “зворотного зв'язку” зі споживачем є перевіреним і ефективним методом оцінки діяльності державних службовців і формування стратегії подальшого вдосконалення державних послуг з урахуванням потреб і очікувань споживачів.

8. Упровадження етичних стандартів стає обов'язковою умовою модернізації державної служби. Етичні стандарти мають вирішальне значення з точки зору якості послуг, що надаються державними установами і державними службовцями. Вони впливають на ефективність державного управління і на відносини з громадськістю на всіх рівнях.

Виходячи з цього, поширеною у країнах Західної Європи стало ухвалення Етичного кодексу державного службовця. При цьому організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) ухвалила такі ключові принципи для його складання:

- етичні стандарти для державної служби мають бути зрозумілими;
- етичні стандарти мають бути представлені у правових документах;
- державний службовець повинен мати можливості для ознайомлення з етичними правилами;
- у разі неналежної поведінки державних службовців мають бути передбачені відповідні процедури і санкції;
- державні службовці повинні знати свої права, обов'язки і відповідальність у разі можливого порушення санкцій;
- етичні стандарти повинні гарантувати, що процес ухвалення рішень є прозорим і відкритим;
- умови проходження державної служби і кадрова політика повинні всіляко сприяти етичній поведінці.

Слід підкреслити, що етичні стандарти повинні давати практичні засоби для реалізації принципу грамотного управління в щоденній роботі. Він корисний для кожного державного службовця і сприяє розумінню громадськістю роботи державних установ.

Аналіз закордонного досвіду модернізації системи державної служби дозволяє визначити конкретні заходи адміністративного реформування в Україні, а саме такі:

1. У рамках Стратегії соціально-економічного розвитку України до 2020 р. затвердити відповідну Програму модернізації системи державної служби;

2. Сформувати при Президентові України відповідний державний орган, на кшталт Комітету економічних реформ, який буде займатися розробкою та реалізацією Програми модернізації;

3. Визначити пріоритетними напрямками модернізації інформатизацію державної служби та вдосконалення системи надання послуг населенню, що передбачатиме запровадження в усіх державних установах нових стандартів якості державних послуг та ухвалення Кодексу поведінки державних службовців в Україні.

Реалізація зазначених заходів передбачає зміну цілої низки нормативних актів, перегляду існуючої структури управління, вдосконалення функціонального забезпечення діяльності державних установ тощо. Це стане предметом подальших досліджень.

Література:

1. Буров В. Г. Модернизация тайваньского общества / В. Г. Буров. – М. : ИФРАН, 1998. – 234 с.
2. Виступ Президента України Віктора Януковича на урочистих заходах з нагоди Дня Незалежності України на Майдані Незалежності. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/17881.html>
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Центр політико-правових реформ та Центр розвитку українського законодавства, 1998. – 61 с.
4. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. – М. : РАН ИНИОН, 2005. – 248 с.
5. Trinyakian E. Modernization: exhumetur in pace / E. Trinyakian // International Sociology. – 1991. – 764 p.

Надійшла до редколегії 20.10.2010 р.