

Віктор Соловійов,

кандидат наук з державного управління,

головний консультант

Інституту законодавства Верховної Ради України

Надання управлінських послуг населенню: аналіз європейського досвіду

У статті проаналізовано досвід країн Євросоюзу щодо проведення реформ надання управлінських послуг населенню на засадах нового державного менеджменту.

Ключові слова: новий державний менеджмент, реформа державного сектору, державне управління, надання управлінських послуг населенню, принципи субсидіарності.

In the paper the European Union's experience on public services delivery reforms' implementation on a basis of the new public management has been analyzed.

Key words: new public management, public sector reform, public administration, public services delivery, subsidiarity principle.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У програмі діяльності уряду [4] питання забезпечення переходу центральних органів виконавчої влади від адміністративно-розпорядчих методів управління до надання послуг громадянам на всіх рівнях управлінської діяльності віднесено до одного з основних завдань реформування системи органів виконавчої влади. З метою врегулювання питання реформування надання послуг громадянам передбачається внести відповідні зміни до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [3]. Забезпечення якісного рівня надання управлінських послуг населенню, який відповідав би європейським стандартам, суттєво детермінується і євроінтеграційними прагненнями України. Актуальність означеної проблематики посилюється негативними суспільними процесами, які демонструють неефективність влади, її недостатню спроможність своєчасно і якісно надавати управлінські послуги населенню. За таких умов об'єктивно підвищується потреба в проведенні наукових досліджень з вивчення і розроблення можливих шляхів реформування вітчизняної системи надання управлінських послуг населенню та приведення її у відповідність із європейськими стандартами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Теоретичні засади, історію розвитку, сутність і особливості впровадження нової парадигми вітчизняного державного управління розкрито в роботах В.Б.Авер'янова, В.Г.Бодрова, В.І.Мельниченка, Н.Р.Нижник, В.В.Цветкова тощо.

Проблематику надання управлінських послуг досліджували українські науковці: В.Д.Бакуменко, А.В.Вишневський, І.П.Голосніченко, В.С.Долечек, І.Б.Коліушко, О.Я.Лазор, Т.В.Мотренко, О.В.Поляк, В.В.Токовенко тощо. Основні роботи цих учених присвячені аналізу управлінських послуг у контексті проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, реформування державної служби, нормативно-правового забезпечення, підвищення якості та ефективності послуг, надання послуг в електронному вигляді тощо. Аналіз досліджень попередників дає змогу стверджувати, що проблема надання послуг населенню в європейських країнах залишається актуальною і потребує нових досліджень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Як свідчить зарубіжний досвід, започатковане ще в 1980-х рр. реформування системи надання управлінських послуг населенню на засадах нового державного менеджменту (НДМ) широко проводилося у розвинутих країнах Заходу (Австралія, Великобританія, Канада, Нова Зеландія, США) [6, с. 3-19] та продовжує перебувати на порядку денному урядів інших країн світу, що розвиваються [2, с. 368]. Водночас існує чимало критичних і скептичних точок зору стосовно перспективності використання НДМ у сучасних реаліях суспільного розвитку [1].

У вітчизняній науці державного управління практично відсутні наукові дослідження, в яких аналізуються практика, позитивний і негативний досвід країн Євросоюзу щодо реформування надання управлінських послуг населенню на засадах нового державного менеджменту.

З огляду на вищезазначене у вітчизняній державно-управлінській діяльності важливого значення набуває проблема усвідомлення й теоретичного обґрунтування нового державного менеджменту як інноваційного підходу до надання управлінських послуг населенню. Невирішеність цих проблем й актуалізувала потребу в проведенні дослідження в межах цієї статті.

Метою здійснюваного у статті дослідження стало з'ясування та наукове обґрунтування нового державного менеджменту як інноваційного підходу в державному управлінні до надання управлінських послуг населенню. Для досягнення мети дослідження поставлено такі *завдання*: 1) проаналізувати новий державний менеджмент як інноваційний підхід до надання управлінських послуг населенню на прикладі досвіду його впровадження в країнах Євросоюзу; 2) провести аналіз поняття "принцип субсидіарності", висвітлити його походження та застосування у наданні управлінських послуг населенню.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Початок 80-х рр. ХХ ст. характеризувався критикою кейнсіанської ідеї "держави загального добробуту" (a welfare state), сформованої відразу після Другої світової війни як напрям суспільного розвитку. Ця критика обґрунтовувалася закидами прихильників неолібе-

ралізму щодо неефективності діяльності держави у зв'язку із збільшенням штату державних службовців, уповільненням управління суспільними процесами, зростанням податкового навантаження, високими темпами інфляції. Неоліберали відстоювали точку зору щодо неспроможності повоєнного стилю державного управління ефективно розв'язувати нагальні питання у нових реаліях суспільного розвитку, характерними рисами яких стали відкритість ринків, висока мобільність капіталів, жорстка економічна конкуренція між країнами світу. Тому вони наполягають на зменшенні "ролі держави", зокрема шляхом мінімізації і навіть відсторонення її від безпосереднього надання управлінських послуг. Неоліберали також наполягають на заміні державної системи надання послуг населенню на підприємницьку, засновану на конкуренції і ринкових механізмах. Вони часто стверджують, що у своїй діяльності державний сектор повинен спрямовувати зусилля більше на процес ухвалення рішень, аніж на надання управлінських послуг населенню. Бюрократію вони розглядають "банкротом" і "механізмом для суперечок" та пропонують її замінити на "підприємницьке урядування", основу якого також становлять конкуренція, ринки, споживачі та оцінювання результатів діяльності [2, с. 365; 7].

Інспірована ідеями неолібералізму перша "хвиля" реформ, яка була спрямована на підвищення ролі ринку і корпоративного менеджменту в державному суспільному секторі, отримала назву "новий державний менеджмент" [2, с. 368].

З огляду на зазначене цілком закономірними постають принаймні два питання: які види управлінських послуг було передано у відання приватних компаній і охоплено приватизацією; який досвід щодо надання управлінських послуг населенню напрацьовано країнами ЄС в результаті впровадження реформ НДМ?

У публікації іспанських науковців Л.Торрес і В.Піна [11, с. 41-48] аналізуються наслідки реформ надання управлінських послуг населенню, здійснених в ЄС на засадах НДМ. Дослідження проводилося у 2002 р. шляхом опитування співробітників Національних Аудиторських Палат 11 країн ЄС та представників місцевих органів влади 21 найбільшого міста (з чисельністю населення понад 500 тис. осіб) Співтовариства, зокрема у: Бельгії (1), Великобританії (1), Данії (1), Ірландії (1), Іспанії (5), Італії (1), Нідерландах (1), Німеччині (5), Португалії (1), Фінляндії (1) і Франції (3).

На початку проведення реформ у країнах ЄС було визначено види послуг населенню, надання яких держава залишила безпосередньо за собою, а відання іншими було передано муніципальним органам влади. Одним із основоположних принципів визначення і надання управлінських послуг населенню став *принцип субсидіарності*, який було запроваджено в діяльність інституцій і країн Співтовариства у 1992 р. Маастрихтською угодою [9]. Слово "subsidiary" перекладається з англійської як допоміжний,

додатковий, другорядний. Виходячи з цього субсидіарність ("subsidiarity") можна трактувати як обмеження втручання, другорядність вищих і прерогативу нижчих рівнів управління у наданні управлінських послуг населенню, вирішенні актуальних питань місцевого значення. Цей принцип заснований на запозиченій з католицького канону ідеї щодо допустимості суспільного втручання у справи людини виключно у випадку, коли вплив сім'ї, родини і територіальної релігійної громади на неї виявляється неефективним [10]. Принцип субсидіарності визначає процес ухвалення управлінських рішень, який максимально наближений до громадян. Інакше кажучи, питання мають вирішуватися на тому рівні, на якому вони виникають, а державні послуги мають надаватися населенню на максимально низькому територіальному рівні із забезпеченням їх належної якості. Згідно з цим принципом заходи на рівні ЄС вживаються лише за умови, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на нижчих щаблях влади (національному, регіональному і місцевому) [8].

Важливо зазначити, що розподіл владних повноважень, за яким повноваження щодо надання управлінських послуг населенню делегується від вищих до нижчих рівнів влади, приватним і недержавним організаціям [10], обов'язково має супроводжуватися достатнім ресурсним забезпеченням останніх та підвищенням їх відповідальності за якість надання цих послуг відповідно до встановлених державою стандартів.

Отримавши відповідні повноваження, муніципалітети були правочинними утворювати підприємства, у діяльності яких вони брали повну або часткову участь. У досліджуваних містах ЄС було виявлено схожі підприємства, які відігравали роль механізмів управління наданням управлінських послуг населенню, зокрема такі [11, с. 41-48].

Державні корпорації - це утворені державними органами окремі юридичні особи, що займаються комерційними видами діяльності, спрямовані на отримання прибутку, доходів. Державні корпорації подібні до приватних підприємств, але порівняно з державними установами вони наділені більш розширеними і гнучкішими можливостями у здійсненні управління. Як правило, вони ізольовані від впливу органів державної влади у питаннях щодо кадрових призначень, закупівлі товарів і послуг.

Франчайзинг (franchising) - найбільш загальноприйнятий спосіб укладання з приватними компаніями угод щодо надання управлінських послуг, проведення зовнішніх закупівель або доручення підряднику виконати певні функції, завдання. Метою застосування франчайзингу є запровадження у сфері надання управлінських послуг населенню конкуренції, яка здійснюється в ході процесу проведення торгів. В умовах франчайзингу уряд надає приватним компаніям право постачати на комерційних засадах послуги населенню у визначених галузях ринку або на певній географічній території.

Уряд може регулювати рівні і вартість послуг, але користувачі оплачують надання цих послуг безпосередньо провайдерам.

Асоціації державних установ і приватних компаній - партнерство органів державного і приватного секторів, у процесі якого державні і приватні ресурси об'єднуються, відповідальність розподіляється, а зусилля партнерів щодо надання управлінських послуг населенню взаємодоповнюються. Така ризикована справа, незважаючи на договірну домовленість, відрізняється від типової угоди щодо надання управлінських послуг населенню тим, що суб'єкти приватного сектору зазвичай мають у своєму розпорядженні значні суми власних капіталів, які вони готові ризикнути інвестувати в проект, а державний сектор отримує доступ до нових джерел доходів або спроможність надавати послуги за рахунок партнера з приватного сектору.

Асоціації муніципалітетів - добровільне або обов'язкове співробітництво кількох муніципалітетів щодо організації надання місцевих послуг населенню.

Недержавні організації - офіційно зареєстровані агенції, які реалізують волонтерські програми, або неприбуткові організації, що здійснюють визначені види діяльності, в яких волонтери повністю або частково надають державні послуги населенню. Такі види діяльності організуються і координуються виконавчими органами влади. Недержавні організації можуть також розглядатися як форма здійснення зовнішніх закупівель або доручення підряднику виконати певні функції, завдання.

Досліджувані міста демонстрували високий рівень схожості і у видах управлінських послуг, які вони надають населенню. Винятком стали пов'язані з охороною здоров'я і освітою послуги, відповідальність за надання яких в окремих країнах ЄС було покладено на центральні і регіональні органи влади. До основних місцевих послуг, які надають населенню у цих містах, слід віднести: загальні послуги (інформаційно-комп'ютерні, підбір кадрів, адміністративні й фінансові послуги); громадську безпеку (охорона порядку, регулювання дорожнього руху, пожежна безпека та інші екстрені послуги); освіту; охорону здоров'я і навколишнього середовища; громадське харчування; громадські роботи (похоронні послуги й утримання кладовищ, освітлення вулиць і енергозбереження, постачання та очищення води, прибирання вулиць, прибирання і утилізація сміття, каналізаційні, дренажні й дорожньо-ремонтні роботи, утримання доріг, парків); соціальні послуги (робота з неповнолітніми і молоддю, захист прав споживачів, заняття фізкультурою, соціальна робота, надання притулку для бездомних, соціальна реабілітація, допомога людям літнього віку та інвалідам); оптову і роздрібну торгівлю; громадський транспорт; паркування транспорту, комунікації; види діяльності з економічного розвитку; послуги центрів працевлаштування і перекваліфікації; спорт і туризм; культурну діяльність (організація дозвілля, проведення концертів, утримання музичних консерваторій, бібліотек, музеїв, театрів, історичних будівель); житлове будівництво та будинкові послуги.

Дослідження також показало, що понад 76% управлінських послуг надається місцевим врядуванням і приблизно 23% - державними корпораціями. Тобто лівова частка видів послуг регулюється і контролюється місцевим врядуванням, яке хоча і звітується щорічно, несе політичну і фінансову відповідальність, проте втручання вищих аудиторських і контрольно-ревізійних служб у їх діяльність обмежене. За таких умов значно ускладнилося виконання покладених на національні аудиторські палати завдань визначення і звітування щодо адекватності, якості та ефективності надання управлінських послуг населенню приватними компаніями.

Упродовж останніх років одним із основних завдань проведення реформ державного управління в ЄС є зменшення розмірів державного сектору, вирішити яке покликана приватизація підприємств, що належать державі, і комунальних послуг. Приватизація в ЄС здійснювалася за сприяння і на вимогу Світового банку та Міжнародного валютного фонду. Крім того, приватизація комунальних послуг супроводжувалася ухваленням Європейською комісією низки директив (постанов). Основним аргументом для проведення приватизації була ідея щодо підвищення ефективності та якості надання управлінських послуг населенню внаслідок передачі прав власності від державного сектору до приватного. До інших причин проведення приватизації слід віднести лібералізацію світової торгівлі та глобалізацію. Більшість країн ЄС здійснили приватизацію таких галузей, як телекомунікаційна, газова, електроенергетика, водопостачання та низки інших, включаючи авіалінії і залізничні транспортні перевезення. Приватизація комунальних послуг належала до важливих складових реформ реструктуризації державного сектору в Австрії, Бельгії, Великобританії, Німеччині, Норвегії, Фінляндії, Франції і Швеції. Упродовж 1985-1995 рр. показники кількості приватизованих комунальних послуг за країнами ЄС суттєво різняться: Нідерланди - 61; Великобританія - 32; Фінляндія - 8; Бельгія - 5; Австрія, Бельгія і Швеція - 4; Франція - 2; Люксембург - 1.

Країни ЄС відрізняються і за причинами проведення реформ НДМ: політична вимога і дефіцит державного бюджету (Австрія), утвердження автономії і підвищення відповідальності в управлінні (Бельгія), поліпшення надання управлінських послуг населенню (Данія), запровадження механізмів бізнес-управління (Фінляндія), підвищення ефективності в управлінні (Франція), запровадження конкуренції та покращання фінансових структур (Нідерланди), підвищення ефективності управління і національної конкурентоспроможності на світовій арені (Швеція). В цілому до основних причин проведення реформ НДМ у країнах ЄС можна віднести намагання заощадити бюджетні кошти, підвищити ефективність, дієвість і якість надання управлінських послуг населенню, а також потребу у фінансуванні важливих інвестиційних програм.

Упровадження механізмів НДМ спричинило виникнення низки проблемних питань. Зокрема, моніторинг за виділеним з бюджету фінансуванням надання управлінських послуг населенню здійснювався у межах 3-25%. Це призвело до виникнення випадків неналежного управління приватизованими комунальними послугами, необґрунтованого завищення цін, витрачання ресурсів, погіршення якості надання послуг та посилення напруженості серед громадськості, яка змушена була платити за послуги більше. У Великобританії приватизація залізниць спричинила появу значних фінансових і політичних проблем. В Іспанії після приватизації електроенергетичної галузі виникли проблеми в інвестуванні, які призвели до перебоїв в електропостачанні. Труднощі в оцінці ефективності й рівня покращання приватизованих послуг викликали значні дебати серед широкого загалу. Більшість опитаних громадян Франції не вважають, що заміна державної власності на приватну призвела до значних змін, та не змогли чітко відповісти на питання щодо змін в якості надання послуг.

На підставі отриманих результатів здійснюваного у статті дослідження можна зробити такі *висновки*:

1. Аналіз наслідків упроваджених у країнах ЄС реформ НДМ свідчить, що вони не завжди вели до підвищення ефективності надання управлінських послуг населенню, більше того - реформи призвели до виникнення нових, непередбачуваних проблем (неналежне управління, необґрунтоване завищення цін, погіршення якості надання послуг, підвищення суспільної напруженості та ін.), вирішення яких потребувало втручання з боку держави. Безперечно, що державна влада має стати ефективнішою, ближчою до потреб громадян та швидше реагувати на їхні запити щодо покращання якості надання управлінських послуг. Водночас цілком очевидною постає і необхідність виваженого підходу до розроблення шляхів реформування і впровадження інноваційних способів надання управлінських послуг населенню у вітчизняну практику державного управління.

2. На підставі здійсненого аналізу встановлено, що одним із основних принципів надання управлінських послуг населенню в країнах ЄС став принцип субсидіарності, запозичений від католицької канонічності. Виявлено, що принцип субсидіарності означає перерозподіл владних повноважень, за яким надання управлінських послуг населенню максимально наближується до її безпосереднього споживача, а визначена відповідно до загальнодержавних стандартів якості послуг досягається шляхом концентрації в достатніх обсягах ресурсного забезпечення, покладанням відповідальності на відповідні рівні управління.

До *перспективних напрямів для проведення подальших досліджень* можна віднести: визначення порядку фінансування і делегування повноважень щодо надання управлінських послуг населенню від вищого на нижчі

рівні управління; дослідження альтернативних інноваційних підходів до реформування надання управлінських послуг населенню; розроблення нормативних, інституційних, організаційних засад та механізмів удосконалення надання управлінських послуг населенню та ін.

Список використаних джерел

1. New Public Management [Electronic resource] // Wikipedia, the free encyclopedia. - Access Mode : http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management
2. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. - London : SAGE Publications Ltd., 2007. - Vol. 1. - 1028 p.
3. Закон України про Кабінет Міністрів України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI // Відом. Верховної Ради України. - 2008. - № 25. - 20 черв. - Ст. 241.
4. Програма діяльності Уряду "Український прорив: для людей, а не політиків" : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 січ. 2008 р. № 14 // Кабінет Міністрів України. - Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=104231107&cat_id=47292901
5. Public management developments : [Survey]. - Paris : OECD, 1993.
6. Hood C. A public management for all seasons? / Christopher Hood // Public Administration. - 1991. - Vol. 69. - P. 3-19.
7. Osborne D. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborn, Ted Gaebler. - Reading, MA : Addison-Wesley, 1992. - 432 p.
8. Subsidiarity [Electronic resource] / European Union's Glossary. - Access Mode : http://europe.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm
9. Treaty of Maastricht on European Union 1992 [Electronic resource] / Activities of the European Union: Summaries of legislation. - Access Mode : http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm
10. Subsidiarity [Electronic resource] / Wikipedia, the free encyclopedia. - Access Mode : <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity>
11. Torres L. Changes in Public Service Delivery in the EU Countries / Lourdes Torres, Vicente Pina // Public Money & Management. - 2002. - Oct.-Dec. - P. 41-48.

Інна Сурай,

кандидат наук з державного управління,

докторант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ

Аналіз дослідженості проблеми еліт у державному управлінні України

У статті проаналізовано питання дослідженості науковцями проблеми еліт у державному управлінні України. Аналізом охоплено 26 дисертаційних робіт з філософії, соціології, політології, історії, педагогіки, філології, державного управління, які були підготовлені протягом останніх двадцяти років. Акцентовано увагу на дослідженнях у галузі науки "Державне управління".

Ключові слова: еліта, державне управління, еліти в державному управлінні.