

15. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.

16. Навчальні плани підготовки магістрів за спеціальностями, що викладаються у Національній академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/navch_plan.html

17. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації : роз'яснення М-ва юстиції України від 7 верес. 2011 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0063323-11>

Андрій Попок,

*доктор наук з державного управління, доцент,
віце-президент НАДУ*

Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн

У статті аналізуються пріоритетні напрями реформування державного управління в провідних країнах світу. Розкривається роль держави в контексті реформ державного управління.

Ключові слова: реформування, державне управління, регіональне та місцеве управління.

The article is devoted to the most important directions of reforms in the leading countries of the world. The changing role of the state in the context of reforms of the public government is revealed.

Key words: reforming, public administration, regional and local administration.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою сталого розвитку України є створення та функціонування ефективної системи державного управління, головними завданнями якої є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян, надання якісних державних та громадських послуг. Послаблення керованості суспільними процесами, низька 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 державного управління в зарубіжних країнах, що дасть змогу як дослідити кращі світові практики у цій сфері та визначити перспективи їх адаптації до вітчизняних умов, так і уникнути певних негативних наслідків реорганізації системи державного управління в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значну увагу проблематиці зарубіжного досвіду реформування державного управління приділено в працях В.Авер'янова, В.Бакуменка, В.Князева, В.Корженка, В.Лугового, Н.Нижник, О.Оболенського, М.Окландера, К.Райнхарда, Д.Садлера, Ю.Сурміна та інших вітчизняних і зарубіжних авторів.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на значний внесок зазначених учених у розробку даної проблеми, особливості та пріоритетні напрями реформування державного управління в провідних країнах світу все ще є недостатньо вивченими і потребують окремого розгляду.

Мета статі - проаналізувати зарубіжний досвід реформування сфери державного управління, окреслити перспективи вдосконалення державного управління в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах посилення глобалізаційних процесів відбувається структурна трансформація владних систем і механізмів, виявляються недоліки традиційної адміністративно-бюрократичної концепції державного управління. Це змушує уряди держав шукати альтернативні форми управлінської діяльності, адаптовані до якісно нового стану світоустрою. У сучасних світових тенденціях державного управління відбувається перехід від концепції державоцентризму до проблем задоволення потреб людини як основного елемента державно-управлінської системи, для якого власне і функціонує держава, реалізується державна політика, функціонують органи державної влади та місцевого самоврядування, проводяться реформи. На сучасному етапі відбувається зміна парадигми державного управління від традиційного бюрократичного адміністрування до ринкових моделей регулювання суспільних відносин, до мережевої форми публічного управління та до нового способу управління на засадах рівноправності, партнерства, транспарентності, співробітництва. У зв'язку з цим К.Райнхард зазначає: "Сучасна держава не повинна сама виконувати всі завдання, які стоять перед нею, але вона зобов'язана забезпечити виконання цих завдань. Йдеться про новий розподіл відповідальності між державою і суспільством. Питання полягає в тому, які завдання має виконувати сама держава, а які можуть і мають виконуватися недержавними інститутами" [4].

Аналіз досвіду зарубіжних країн щодо проведення державно-управлінських реформ дає змогу виділити основні сфери, в межах яких здійснюється реформування державного управління на сучасному етапі, а саме:

- система взаємовідносин виконавчих органів влади з іншими державними інститутами влади й управління як по горизонталі, так і по вертикалі (конституційно-політична сфера);
- оргструктури, механізми координації і контролю, включаючи центральну адміністрацію, регіональне та місцеве управління (організаційна сфера);

- системи та методи управління, адміністративні процедури і процеси (функціональна сфера);
- кадрова політика і державна служба (кадрова сфера);
- управління державними фінансами та виконання бюджету відомствами (фінансово-економічна сфера) [1].

Процес реформування державного управління можна уявити як перехід від традиційних цінностей до нових - гнучких і ефективних систем управління, здатних легко адаптуватися до зовнішнього середовища, що швидко змінюється. У результаті адміністративної реформи на зміну бюрократичній залежності і ієрархічній підпорядкованості приходить принцип автономії відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. У зв'язку з цим на перший план виходять організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, значна свобода дій персоналу.

Очевидно, що ефективність державного управління значною мірою залежить від діяльності керівників вищої ланки, недооцінка роботи яких завжди призводила до негативних наслідків. Трансформаційні процеси в сучасному суспільстві створюють умови до появи зовсім іншого типу державного службовця, найбільш важливими рисами якого мають бути вміння оперативно приймати рішення; гнучко адаптуватися до мінливих ситуацій і виробничих технологій; креативність; здатність до інновацій. Визнання особливої ролі керівної ланки в держапараті сприяло появі в розвинених країнах світу окремого інституту - служби вищих чиновників, яка дає змогу відбирати найбільш талановитих і компетентних фахівців, зорієнтованих не на власну кар'єру, а на сумлінне виконання своїх службових обов'язків [3].

З цією ж метою вводяться стандарти професійної компетенції вищих чиновників у сфері менеджменту, від яких у сучасних умовах вимагається не тільки знання, але й нові якості державних лідерів. Йдеться про їхню здатність визначати стратегічні завдання і пріоритети, розуміти політичний контекст та інституційні чинники, що обумовлюють певну ситуацію; враховувати позицію та інтереси різних груп і змінювати баланс сил у потрібному напрямі; оцінювати етичні аспекти і соціальні наслідки рішень; забезпечувати дотримання демократичних норм і цінностей, управляти політичними й організаційними змінами з урахуванням культурних, національних, інституціональних чинників [1].

Нині в ряді країн (США, Франція, Великобританія, ФРН, Канада) запроваджуються чіткі стандарти та механізми оцінки виконання функцій і повноважень державними структурами, нові підходи до системи звітності та контролю за держапаратом. Якщо раніше основна увага приділялася контролю за процесом виконання роботи і використанню державних ресурсів, то зараз акцент робиться на контролі й оцінці результатів та наслідків прийнятих рішень. Встановлення безпосереднього зв'язку між обсягом, резуль-

тативністю та якістю праці державних службовців і розміром грошової винагороди за цю працю в зазначених країнах сприяє мотивації до кращого виконання службових обов'язків і підвищення ефективності управлінської діяльності.

Ключовим напрямом адміністративного реформування в зарубіжних країнах є розвиток конкурентного середовища і широке використання контрактної системи в державному управлінні. Експерти відзначають, що підвищенню ефективності державного апарату значною мірою заважає монополістичне становище більшості органів державного управління. За таких умов необхідна система, яка б забезпечувала розвиток конкурентних начал, особливо у сфері надання послуг населенню.

У зв'язку з цим у більшості розвинених країн проводиться політика демонополізації, за якої все більшого поширення набуває практика підписання контрактів із недержавними й приватними структурами на виконання певного виду робіт, оголошення тендерів. У результаті населення має більшу свободу вибору в отриманні послуг, державні службовці одержують стимул для підвищення якості надаваних послуг, а в підсумку підвищується результативність діяльності всього державного апарату [7].

Варто підкреслити, що основними напрямками державно-управлінських реформ в країнах Європейського Союзу на сучасному етапі є: інформатизація та дебіюрократизація, новий менеджеризм, децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг), приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм.

Інформатизація та дебіюрократизація означають перехід від концепції класичної бюрократії ("ідеальної бюрократії" М.Вебера), яка спирається на ієрархічність і закритість системи управління, до нової інформаційної парадигми, заснованої на відкритих мережевих структурах та управлінні за результатами. Цей напрям реформ сприяє переходу від "жорсткого" мислення класичної бюрократії до "м'якого" мислення сучасних державних менеджерів [2].

Новий менеджеризм передбачає залучення передових розробок та основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку "балансуючу" систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали "організаційна кібернетика", принцип управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне стимулювання праці тощо [3].

Приватизація та 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 [4].

Сервісне адміністрування, або ідея адміністрації як служби сервісу, - це нове розуміння державних органів як структур, що надають послуги громадянам. Воно передбачає:

- відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, які надають консультаційні послуги з питань державних послуг;
- створення електронної системи надання послуг, що полягає в розміщенні на офіційному сайті міністерств правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків й інших супутніх документів;
- створення при кожному міністерстві служби контролю якості послуг, повноваженнями якої є: опитування населення, постійний моніторинг ступеня задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств [5].

Децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг) полягає в тому, щоб спустити процес прийняття рішень на низові рівні - туди, де виникають проблеми. При цьому територіальна децентралізація (деконцентрація) означає передачу повноважень від центру на регіональний і місцевий рівень, від центральних органів - їх територіальним представництвам. Можливим також є делегування повноважень у рамках однієї організації з верхніх на нижчі рівні управління. Аутсорсинг передбачає передачу державних функцій приватним організаціям за допомогою контрактної системи. 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 [5].

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. Даний підхід особливо характерний для континентальних країн Європи.

Неокорпоративізм 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, але й на взаємодію з іншими структурами. Основний акцент при цьому робиться на проектне управління, яке передбачає створення модульних структур для вирішення конкретного завдання, що має свої тимчасові межі. Неокорпоративізм притаманний більшою мірою Великобританії і англосаксонським державам сучасного світу [2].

Існують деякі загальні риси реалізації зазначених перетворень, наприклад система бюджетного планування, зорієнтованого на результат. У Великобританії вона заснована на таких концепціях, як value for money (якість за гроші) і best value (концепція оцінки результативності). Перша концепція передбачає, що "громадські кошти мають витратитися не тільки відповідно до закону, а й ефективно", друга вказує на необхідність "постійного покращення якості суспільних послуг" [6].

Важливим завданням у сфері підвищення якості бюджетних послуг є налагодження активного співробітництва державних органів із населенням. Для того щоб виявити думку споживачів про якість отримуваних державних послуг, уряди країн проводять постійний моніторинг їх думок. Так, у Німеччині для формування у населення позитивної думки про якість одержуваних державних послуг передбачається використання спеціальних постанов, які захищають споживачів і передбачають особливі процедури розв'язання конфліктних ситуацій, а також проведення регулярних опитувань споживачів [7].

Муніципалітети Великобританії проводять постійні опитування населення щодо якості надаваних послуг і ступеня їх відповідності податковому навантаженню, кожен із них розробляє певний "стратегічний порядок досягнення цілей", що складається із конкретних планів і програм.

Суттєвим завданням реалізації реформ у зарубіжних країнах є розробка системи регламентів роботи державних органів із громадянами. Наприклад, у Великобританії запроваджена система стандартів роботи з громадянами, яка передбачає визначення для державних службовців показників роботи з населенням. У Франції відповідно до закону про регулювання державної служби для кожної державної установи встановлені певні зобов'язання перед громадянами. Крім цього, уряд цієї країни запровадив процедуру спрощення отримання багатьох видів послуг, увів нові правила прийому платежів у населення [4].

Важливою складовою реформ у багатьох країнах сьогодні є створення спеціальних служб із надання державних послуг населенню. Наприклад, з метою допомоги при працевлаштуванні кожному громадянину виділяється індивідуальний кейс-менеджер (case-manager), який виконує за клієнта всі процедури, пов'язані з отриманням необхідних довідок від відповідних державних служб, а також дає необхідні клієнту рекомендації по всьому циклу надання послуги.

Слід виділити також такий напрям реформ європейських країн, як підвищення прозорості й оперативності надання послуг громадянам. З метою підвищення прозорості та якості системи послуг, що надаються, державні департаменти щорічно розробляють та подають на своїх офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу кращої практики (best value performance indicators). Для їх складання кожна структура має розробити план оцінки якості своїх послуг (best value performance plan). До прикладу, у Великобри-

танії кожне міністерство на своєму офіційному сайті розміщує показники оцінки результативності реалізованих програм, у Фінляндії здійснюється оцінка результатів державних програм реформування [5].

При цьому критеріями виступають: думка населення про якість одержуваних послуг; керованість і ефективність державного сектору; мотивація державних службовців; якісна характеристика процесу здійснення реформ; значення цілей програми [1].

Особливу увагу уряди країн Європейського Союзу відводять проблемі підвищення ефективності та якості діяльності державних органів влади, що надають послуги населенню. Наприклад, основна мета адміністративної реформи в Німеччині полягає у створенні "нової моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу". Суть такого підходу полягає в тому, щоб передоручати надання вартісних послуг приватним фірмам, забезпечуючи з боку уряду тільки гарантію належного виконання наданих послуг. При цьому акцент робиться на зростанні громадянської активності населення та забезпеченні прав споживачів [8].

Таким чином, виходячи з аналізу новітніх підходів до здійснення державно-управлінських реформ у зарубіжних країнах доходимо *висновку*, що їх 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, за якої 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.

Враховуючи позитивний досвід реформ державного управління в зарубіжних країнах, євроінтеграційні прагнення нашої держави, перспективними напрямками вдосконалення державного управління в Україні мають бути: формування гнучкої, стабільної та ефективного системи державного управління; професіоналізація державної служби; впровадження принципів децентралізації системи державного управління, сервісного адміністрування, корпоративізму і неокорпоративізму, менеджеризму, що сприятиме підвищенню продуктивності роботи державних установ, наближенню держави до громадян.

Важливими чинниками підвищення ефективності, результативності державного управління мають бути: розвиток партнерства з приватним сектором та багатоаспектної взаємодії з громадськістю; прозорість і відкритість діяльності організацій та установ державного сектору; удосконалення механізмів звітування, моніторингу й контролю. Впровадження зазначених ефективних механізмів реформування державного управління сприятиме

успішному виконанню стратегічних завдань розвитку Української держави. Розробка пропозицій з їх упровадження в Україні є перспективним напрямом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России / У. Барч // Гос. служба. - 2007. - № 6. - С. 171.
2. Грэй Э. От государственного управления к государственному менеджменту: переоценка переворота / Э. Грэй, Б. Дженкинс // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. - Вып. 8. - М., 2009. - С. 7.
3. Кузнецова Ю. А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран / Ю. А. Кузнецова. - Режим доступа : <http://www.anrb.ru/isei/cf2006/d897.htm>
4. Литвинцева Е. Реформирование государственной службы в зарубежных странах / Е. Литвинцева // Гос. служба. - 2010. - № 6. - С. 173-184.
5. Лобанов В. В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы / В. В. Лобанов // Гос. служба. - 1999. - № 1. - С. 28-30.
6. Погорельская С. В. Германия: социально-политические аспекты "внутреннего единения" / С. В. Погорельская // Актуальные проблемы Европы. - 2010. - № 4. - С. 95-96.
7. Spicer M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement / M. Spicer // Public Administration Review. - 2003. - Vol. - 64. - N 3.
8. Kearney R. C. Reinventing Government. The New Public Management and Civil Service-Systems in International Perspective. The Danger of Throwing the Baby out with the Bathwater / R. C. Kearney, S. W. Hays // Review of Public Personnel Administration. - 1998. - Vol. - XVIII. - N 4.

Василь Купрійчук,

кандидат наук з державного управління,

докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Особливості формування та реалізації політики українських урядів у сфері кіномистецтва (1917-1920 рр.)

У статті аналізуються процеси формування та реалізації державної політики у сфері кіномистецтва в період визвольних змагань 1917-1920 рр. Розкривається роль у цьому процесі тодішніх основних суб'єктів державної влади та громадських організацій.