

УДК 35.072.2

*В. О. Бережний,
аспірант, Харківський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президенті України*

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

V. Berezhnyy,
Postgraduate, Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine

WAYS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN UKRAINE

У статті автор розглядає напрями реформування системи публічного управління в Україні, визначає особливості впровадження нових соціальних технологій як одного з напрямів реформування в управлінську діяльність.

In the article the author analyses ways of public administration reform in Ukraine, determines peculiarities of implementation of new social technologies, as one of the ways of reform, in management activity.

*Ключові слова: публічне управління, реформування, соціальні технології, зарубіжний досвід.
Key words: public administration, reform, social technologies, foreign experience.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Становлення України як європейської держави обумовлює потребу проведення реформ у сфері публічного управління. Невисокий рівень ефективності управління соціально-економічними 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. При цьому доцільно скористатися досвідом реформування публічного управління 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 управління, з якими стикнулися інші держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання функціонування системи публічного управління та можливі напрями її модернізації розглядаються в працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, зокрема таких: М.С. Айрапетян, Х. де Брюйн, О.П. Голубуцький, Б. Дженкінс, Н.В. Іванчук, М. Кастельс, Н.Р. Нижник, А.В. Сморгунов та ін. Проте розгляд актуальних напрямків реформування системи публічного управління, що можуть бути використані в Україні, потребує належного висвітлення.

МЕТА СТАТТІ

Визначити напрями реформування системи публічного управління в Україні та особливості впровадження нових соціальних технологій в управлінську діяльність.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Зарубіжний досвід реформування публічного управління, особливості публічного управління в Україні та виклики, що стоять перед ним, дають підставу запропонувати такі основні напрями реформування системи публічного управління в нашій державі.

1. Забезпечення соціальної ефективності, соціаль-

ної результативності і соціальної справедливості. Побудова реальної соціальної держави, здатної реалізувати продекларовані права громадян на гідне життя, повинно, на нашу думку, стати головною метою модернізації системи управління.

Нова система публічного управління має відповідати критеріям соціальної ефективності та результативності. Модернізація управлінської діяльності та всієї системи державного управління повинна бути орієнтована, на нашу думку, на реалізацію соціальних цінностей, на досягнення соціальних ефектів, здатних зробити життя кожної людини більш гідною, вільною, а відносини між людьми більш справедливими і рівноправними.

У цьому зв'язку перед суспільними науками і в першу чергу перед наукою державного управління постає важливе методологічне та методичне завдання більш чітко концептуалізувати і операціоналізувати дані поняття. Існує явна потреба в розробці системи соціальних та соціологічних показників та індикаторів, за допомогою яких можна зафіксувати ці соціальні ефекти. Рішення даних завдань дозволить створити реальні наукові інструменти вимірювання таких гуманістичних складових соціальної ефективності державного управління, як міра розвитку соціальної справедливості, її благополуччя, добробут тощо.

Серед основних соціальних ефектів, покликаних вивести систему публічного управління на новий рівень модернізації, головне значення набуває проблема зростання соціальної довіри, формування і зміцнення соціального партнерства та співробітництва, підвищення рівня громадянської та соціальної відповідальності. Серед головних критеріїв модернізації системи державного управління виступають в першу чергу такі аспекти соціальної ефективності управлінської діяльності, як розвиток соціального капіталу та людського потенціалу, що виявляються в реалізації наявних можливостей розвитку, запобігання гострих соціальних конфліктів, подоланні критичних значень соціологічних показників розпаду соціального порядку.

2. Підтримка рівноважного балансу інтересів і загальногромадянського діалогу між різними соціальними верствами та соціально-культурними групами на-

селення. Цей напрям є логічним продовженням попереднього і пов'язаний з завданням забезпечення соціальної ефективності. Держава, виконуючи дану місію, має відігравати роль арбітра між різними соціальними групами, знімаючи гостроту соціальних конфліктів між ними, створюючи умови для розвитку соціальних механізмів самоорганізації та соціального порядку на основі селекції і артикуляції спільних інтересів і соціальних устремлень. Соціальний розкол не тільки викликає нестабільність у суспільстві, а й блокує дію мотиваційних механізмів, що стає головною перешкодою мобілізації потенційних можливостей, які містяться в соціальному капіталі.

Підкреслимо, що формування сильної та ефективної системи публічного управління неможливе без соціальної консолідації суспільства, розширення громадської підтримки цілей і дій української влади. Прагнення зміцнити державу, зробити владу сильною, спираючись тільки на консолідацію правлячої еліти та великого корпоративного капіталу, без широко залучення в публічне управління інститутів громадянського суспільства та місцевого самоврядування є малопродуктивним і приреченим на неуспіх.

3. Скорочення масштабів і ресурсів публічного управління. В епоху світової фінансової кризи практично всі країни світу пішли на істотне скорочення апарату управління. І лише в Україні протягом 2008—2013 рр. кількість осіб, які працюють у системі державного управління практично не скоротилися [2]. Відповідно, нагальними залишаються проблеми скорочення витрат на фінансування системи публічного управління. Як доводить світовий досвід, цього можливо досягти декількома засобами:

- дерегуляція, тобто звільнення від бюрократичних правил і приписів, перешкоджаючих проведенню державної політики;

- децентралізація і деконцентрація, що означає передачу певних функцій і повноважень на низові рівні управління, місцевому самоврядуванню, а також створення автономних організаційних структур, що володіють фінансовою самостійністю і несучих повну відповідальність за результати;

- передача частини послуг, які надаються місцевими органами державної влади, громадським установам, зокрема, в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення;

- удосконалення організаційних структур і діяльності органів державного управління, за рахунок проведення якісного функціонального аналізу та подальшого перерозподілу повноважень між окремими організаціями, структурними підрозділами;

- реформування принципів організації державної служби, зокрема, системи оплати праці і стимулювання державних службовців (установлення прямого зв'язку між соціальною результативністю і ефективністю та оплатою праці); системи навчання, підвищення кваліфікації та розвитку персоналу (забезпечення можливостей для постійного професійного зростання); форми атестації та оцінки виконання обов'язків (забезпечення публічності цього процесу) тощо.

4. Багатовекторна демократизація публічного сектора. Вона, зокрема, проявляється в наступному:

- проведення широких консультацій з громадянами за допомогою соціологічних опитувань;

- підвищенні відкритості публічного сектора, можливості підвищення доступу громадян до матеріалів і процесу роботи органів влади;

- підвищення відкритості окремих чиновників, зокрема, через забезпечення ведення персональної сторінки в соціальних мережах, підтримці постійного діалогу з громадськістю;

- забезпечення підзвітності інститутів публічного управління перед громадянами, проведення регу-

лярних і відкритих публічних звітів про результати своєї діяльності.

Таким чином, найважливішою умовою ефективної роботи органів публічної влади є гласність, публічність і обов'язковість обґрунтування прийнятих рішень, забезпечення реалізації права громадян на їх роз'яснення, посилення відповідальності за покарання за надання помилкової або перекрученої інформації, а також розширення консультативної та інформаційно-аналітичної роботи з громадськими організаціями та населенням.

5. Підвищення якості послуг та механізму їх контролю. Останнім часом, ґрунтуючись на поширеному в епоху популярності "нового публічного менеджменту" популярним стало гасло "створення структур, орієнтованих на споживачів". За ним стоять спроби керівників різних інститутів поставити в центр діяльності держави обслуговування інтересів та задоволення потреб громадян. Між тим, ці спроби зустрічають серйозний супротив на місцевому рівні, що активізує проблему залучення до процесу оцінки надання послуг самої громадськості. При цьому варто зазначити, що тільки таким чином можна перетворити відносини "прохача послуг — надавача послуг" в ситуацію "замовника — надавача" послуг.

6. Забезпечення стратегічної спрямованості всіх управлінських процесів. У становленні і зміцненні української державності важливу роль має відігравати програмно-стратегічна складова, яка повинна стати об'єднуючим стрижнем спільної діяльності всіх суб'єктів публічного управління в Україні. Саме тому українській державі вкрай важливо відродити свою стратегічну функцію, чітко визначити конкретні цілі і завдання розвитку, і що не менш важливо, чітко прописати особливості участі у цій стратегії всіх суб'єктів: органів державної влади, бізнесу, громадськості. Така стратегія повинна бути зрозумілою і доступною для всіх. Так як і механізми відповідальності за її невиконання.

У цьому зв'язку важливою можливою стратегічною місією публічного управління має стати реалізація "технології інноваційного прориву", яка вимагає розробки та прийняття нетрадиційних, принципово нових рішень. "Інноваційний прорив" — це стрімкий соціальний, економічний розвиток суспільства за рахунок продукування знань, використання наукомістких сучасних і ефективних технологій.

7. Впровадження нових інформаційних технологій. Якщо декілька років тому вирішувалося завдання щодо насичення органів публічного управління інформаційної та комп'ютерною технікою, то сьогодні акцент робиться на підвищенні віддачі від інвестицій в інформаційні технології, які пов'язуються з процесом удосконалення організаційних структур і роботи органів влади (розвиток інформаційних мереж, що об'єднують державні органи з населенням і полегшують доступ громадян до інформаційних банків даних тощо).

Широке використання сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій на основі формування національних мереж, що об'єднують локальні мережі регіонів, міністерств, відомств, агентств, використання міжнародних стандартів застосування інформаційних технологій, створення спеціальних центрів, які відповідають за впровадження і розвиток сучасних інформаційних технологій у діяльності державних органів, — має стати важливим напрямом реформування публічного управління в Україні.

8. Впровадження нових соціальних технологій в управлінську діяльність. У сучасній науковій практиці під час розгляду ролі соціальних технологій в управлінській діяльності основна увага приділяється подальшій розробці спеціальних, добре продуманих і чітко прописаних операцій і дій, які здатні оптимізувати відносини між різними суб'єктами, включеними

в управлінський процес (в тому числі і громадськістю) [6; 7].

Так, зокрема, російський дослідник І. Юрасов стверджує, що в основі всіх соціальних технологій у сфері управлінської діяльності знаходиться процес соціальної комунікації [8]. Тому будь-який управлінський вплив можна звести до процесу спілкування, а технологію, що підвищує ефективність управлінської діяльності, до системи технологічних заходів, дій та операцій, що гармонізують процеси спілкування (комунікації) шляхом підвищення довіри, згоди, співробітництва між різними суб'єктами, включеними в загальний процес, яким необхідно управляти. Під інноваційною соціальною технологією управлінської діяльності при цьому розуміється в першу чергу розробка і впровадження нових управлінських продуктів, процесів та послуг, які чинять безпосередній вплив на досягнення задуманого результату, здатного вирішити певну соціальну проблему.

У даний час для того, щоб найбільш повно розкрити наявний потенціал, закладений в сучасному українському суспільстві, на основі розробки і широкого впровадження інноваційних методів соціального управління необхідним є використання цілого комплексу соціальних технологій. До них, зокрема, можна віднести наступні технології:

- технології управління знаннями;
- технології модернізації регіонального і місцевого управління;
- технології розвитку громадянського суспільства.

У сукупності дані соціальні технології дозволять сконцентрувати зусилля органів публічного управління на найбільш важливих напрямках модернізаційного прориву у сфері управлінської діяльності та націлити її на першочергове вирішення найбільш актуальних проблем, які сьогодні визначають загальний успіх соціальних, економічних, політичних перетворень у нашому суспільстві.

Далі коротко розглянемо зміст наведених вище технологій.

Технології управління знаннями. Особливе значення знання мають в управлінській діяльності, де вони представляють собою головний ресурс і основу прийняття науково обґрунтованих і вивірених рішень. Знання стають провідною соціальною, політичною, економічною силою розвитку нового суспільства. Підвищення ролі фактора знань у вирішенні сучасних проблем управління суспільством пояснюється наступними причинами.

По-перше, отриманням більшої значимості в житті суспільства і особистості інформаційно-технологічних, науково-аналітичних, соціально-культурних регуляторів всієї соціальної діяльності та поведінки людей. По-друге, перетворенням знань в один з головних структурних елементів усіх системоутворюючих сил сучасного суспільства, які визначають діяльність усіх соціальних суб'єктів, розширюючи тим самим ареал свого домінуючого впливу. По-третє, перетворенням знань у потужний фактор економічного зростання та суспільного розвитку. Відомо, що частка інтелектуальної власності в загальній сукупності суспільного продукту безперервно зростає, наближаючись у розвинених країнах до половини його загального обсягу [1].

Технологія управління знаннями включає в себе цілий комплекс соціальних технологій, націлених на інтелектуалізацію соціальної діяльності в процесі управління, на максимально широке використання інформаційних, аналітичних та інших ресурсів, включаючи бази даних і "банки знань", експертні оцінки тощо, які сприяють прийняттю адекватних і ефективних управлінських рішень. У сучасних умовах, коли соціальні інститути та інші об'єктивні регулятори соціального життя не встигають вчасно зреагувати на зміни й нові виклики, швидко адаптуватися до нових

обставин, зростає роль управлінських технологій у забезпеченні соціального контролю та підвищенні здатності соціальних систем і організацій впоратися з соціальними ризиками та погрозами, що виникли. В даний час інформація та знання є основою поступального та інноваційного розвитку суспільства. Зміцнення соціального контролю за допомогою інформаційних технологій і технологій управління знаннями є сьогодні одним з головних напрямів соціальної стабільності, соціальної організованості і соціального прогресу [3; 4; 5].

Перспективними і цікавими напрямками розвитку інформаційно-аналітичних технологій з точки зору прийняття стратегічних управлінських рішень є створення і поповнення "банків знань". Вони створюються на базі експертних оцінок, які завантажуються в "інтелектуальну оболонку" системи прийняття рішень і з її допомогою програються різні сценарії можливого розвитку ситуації. Причому визначення найбільш правильних управлінських дій для досягнення намічених результатів проводиться на основі сценарного аналізу з урахуванням ваги, впливу і векторів інтересів різних соціальних суб'єктів, включених до даного процесу.

У той же час розробці та впровадженню інноваційних технологій управління знаннями в чималому ступені заважають недостатньо розвинені інструменти і механізми захисту інтелектуальної власності. У цьому зв'язку важливу роль у загальній системі управління знаннями повинні зіграти технології захисту інтелектуальної власності, значення якої в сучасному світі постійно зростає. Захист інтелектуальної власності є однією із загальних і фундаментальних проблем збалансованого соціального та економічного розвитку українського суспільства, основою переходу української економіки на шлях інноваційного розвитку.

Отже, в даний час необхідна цілеспрямована державна політика та чіткий механізм захисту і розвитку інтелектуальної власності в Україні, без цього неможливо претендувати на гідне місце у світовому співтоваристві. Не випадково на передній план сьогодні висувається захист інтелектуальної власності в сфері наукоємних технологій, комп'ютерної техніки, інформатики, управлінських методів і інструментів.

Технології модернізації регіонального і місцевого управління. Технології модернізації публічного управління, які передбачають необхідність великих інтелектуальних і матеріальних витрат на розробку і реалізацію цільових програм і проектів, значною мірою засновані на включенні науки, наукоємних продуктів у механізм сучасного функціонування суспільства. Їх можна активно використовувати на регіональному і місцевому рівні, зокрема, в контексті програмування і стратегічного планування комплексного розвитку територій.

Технологізація регіонального та місцевого управління значною мірою дозволить зняти зростаюче протиріччя між тими новими завданнями, які постають сьогодні на регіональному рівні та невисокою якістю управління, недостатньою професійною підготовкою кадрів, низьким рівнем їх інноваційної управлінської культури.

У цьому зв'язку виникає нагальна необхідність створення потужних інформаційно-аналітичних центрів на регіональному рівні (можливо на базі Національної академії державного управління при Президентові України), їх орієнтування на розробку інноваційних програм, створення системи соціального моніторингу в регіонах щодо реалізації регіональних стратегій, проектів і програм, зокрема, в сфері забезпечення зайнятості соціального захисту населення, модернізації системи освіти, охорони здоров'я тощо. На основі соціальної діагностики, а потім і соціального моніторингу в регіоні необхідна розробка і впро-

вадження необхідного пакету соціальних технологій поступального економічного і соціального розвитку регіону.

При цьому реалізація концепції модернізації управлінської діяльності на місцевому рівні передбачає розробку відповідних стратегій, які можуть розглядатися як універсальні соціальні технології розвитку окремих територіальних громад. Вони можуть бути засновані на таких основних принципах, як мобілізація, соціальна дія, громадянська участь, соціальний захист, соціальне просвітництво, розвиток місцевих послуг тощо.

Технології розвитку громадянського суспільства. Управлінська парадигма розвитку модернізації управлінської діяльності на місцевому рівні має спиратися на ідею розвитку самоорганізації населення.

Саме під час досягнення даної мети відкриваються основні шляхи підвищення ефективності інституту місцевого самоврядування та гармонізації соціальних інтересів різних соціальних груп на місцевому рівні. Активізація соціальних ресурсів, сприяння розвитку людського потенціалу дозволять виробити таку модель реалізації політики на місцевому рівні, яка підвищить рівень довіри між різними суб'єктами соціальної, політичної та економічної діяльності, створить умови для розвитку соціального партнерства. У цьому контексті особливе значення повинні мати інноваційні соціальні технології, які дозволять підняти на якісно інший рівень соціальну ефективність місцевого самоврядування, збільшити його інтелектуальний, науковий, творчий потенціал. Дані технології багато в чому мають універсальний характер і дозволяють довести до рівня чітких, простих і послідовних операцій багато управлінських процесів: діагностики, прогнозування, програмування, проектування, соціального захисту населення, розвитку малого підприємництва, підбору кадрів, формування іміджу території, формування управлінської команди, зниження наслідків техногенних аварій та антисоціальної поведінки.

Отже, можна констатувати, що інноваційні соціальні технології модернізації управлінської діяльності представляють собою розписаний по операціях і етапам механізм з'єднання досвіду і знань з умовами їх реалізації в сучасній практиці управління.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що реформування системи публічного управління має відбуватися в наступних сферах:

- 1) система взаємин виконавчих органів влади з іншими інститутами влади і управління (політична сфера);
- 2) організаційні структури, механізми координації та контролю, включаючи регіональне та місцеве управління (організаційна сфера);
- 3) системи і методи управління, адміністративні процедури і процеси (функціональна сфера);
- 4) кадрова політика і державна служба (кадрова сфера).

Головне — забезпечити гнучкість системи управління, її адаптацію до змін зовнішніх умов управління, динаміки розвитку суспільства і потреб людей. Причому варто мати на увазі, що у сучасних умовах формування України як сильної, дієздатної демократичної держави, стабільності в суспільстві та сталий розвиток економіки неможливі без широкої підтримки громадян, без їх соціальної консолідації. Тому концепція реформування публічного управління має забезпечити поворот її діяльності у бік задоволення його запитів та інтересів, забезпечення спільного вирішення нагальних проблем. Це перехід до моделі так

званої "чуйної бюрократії", створення механізмів впливу громадянського суспільства на рішення органів виконавчої влади. При цьому актуальними залишаються і такі інструменти управління, як проведення соціологічних опитувань населення щодо прийняття деяких рішень, забезпечення доступу громадян до матеріалів державних органів, прозорості роботи органів влади, забезпечення громадського контролю і підзвітності посадовців перед громадськістю, використання нових інформаційних технологій.

Між тим, реалізація більшості із зазначених вище реформ є неможливою без забезпечення належної професійної підготовки та формування нового покоління державних службовців, здатного впроваджувати нові підходи в свою управлінську діяльність. Тому на даному етапі розвитку системи публічного управління в Україні пошук точок дотику між доступними реформами та сучасним рівнем професійної підготовки має стати предметом подальших наукових досліджень.

Література

1. Голобуцький О.П. Електронний уряд / О.П. Голобуцький, О.Б. Шевчук. — К.: Атлант UMS, 2002. — 174 с.
2. Державна служба України в цифрах [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nads.gov.ua/control/uk/index>
3. Иноземцев В.А. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы / В.А. Иноземцев. — М.: Логос, 2000. — 304 с.
4. Кастельс М. Становление общества сетевых структур / М. Кастельс. — М.: Academia, 1999. — 640 с.
5. Лиотар Ж.-Ф. Состояние постмодерна / Ж.-Ф. Лиотар. — М.: Алетейя, 1998. — 160 с.
6. Марков М. Технология и эффективность социального управления / М. Марков. — М.: Прогресс, 1982. — 347 с.
7. Подшивалкина В.И. Социальные технологии: проблемы методологии и практики / В.И. Подшивалкина. — Кишинев, 1997. — 352 с.
8. Юрасов И.А. Инновационные технологии управления / И.А. Юрасов // Управление персоналом. — 2006. — № 20. — С. 59—63.

References:

1. Holubuts'kyj, O.P. (2002), Elektronnyj urjad [E-government] Atlant UMS, Kyiv, Ukraine.
2. National Agency of Ukraine on State Service (2013), "State service of Ukraine in numbers", available at: <http://nads.gov.ua/control/uk/index> (Accessed 04 June 2014).
3. Inozemcev, V.L. (2000), Sovremennoe postindustrial'noe obshhestvo: priroda, protivorechija, perspektivy [Modern industrial society: nature, contradictions, perspectives], Logos, Moscow, Russia.
4. Kastel's, M. (1999), Stanovlenie obshhestva setevyh struktur [Formation of network structure society], Academia, Moscow, Russia.
5. Liotar, Zh.-F. (1998), Sostojanie postmoderna [Postmodern condition], Aletejja, Moscow, Russia.
6. Markov, M. (1982), Tehnologija i jeffektivnost' social'nogo upravlenija [Technology and efficiency of social management], Progress, Moscow, Russia.
7. Podshivalkina, V.I. (1997), Social'nye tehnologii: problemy metodologii i praktiki [Social technologies: problems of methodology and practice], Kishinev, Moldova.
8. Jurasov, I.A. (2006), "Innovative technologies of management", Upravlenie personalom, vol. 20, pp. 59—63.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2014 р.