

*Кульчій Інна Олексіївна,
кандидат наук з державного управління, доцент
Полтавський національний технічний університет
імені Юрія Кондратюка*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ РЕФОРМАМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ

Як засвідчує світова практика, в сучасну інноваційну епоху рівень суспільно-економічного розвитку держав залежить не стільки від наявних економічних ресурсів, скільки від ефективної системи управління ними. Відтак на перший план виходять питання раціонального і високопрофесійного адміністрування, ефективної організації владної вертикалі та збалансування міжбюджетних відносин. На початку XXI століття перед урядами країн, що розвиваються, постало дві проблеми: продовжувати адміністративні реформи і водночас адаптуватися до глобалізації. Нині структурно-функціональні, організаційні та кадрові перетворення в Україні повинні торкнутися, у першу чергу, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які забезпечують реальне втілення у життя законів та інших нормативно-правових актів держави, впливають на найважливіші процеси суспільного розвитку, під час здійснення своїх повноважень безпосередньо взаємодіють з населенням, а отже, кожній людині має бути гарантовано реальне додержання та охорона належних їй прав і свобод у сфері державної влади, ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Дослідження досвіду зарубіжних країн у сфері реформи органів виконавчої влади, з'ясування політичного контексту, етапів та особливостей її впровадження є необхідною умовою ефективного реформування на теренах нашої держави.

У працях зарубіжних авторів Д. Баннік, М. Бевіра, С. Кельмана, Дж. В. Кінгдона, А. Колє, С. Ресодіхарджо, Ф. Селзніка розкривається питання організації, проведення реформ, де акцент зроблено на причинах, результатах і наслідках перетворень [1-4]. Ми апелюємо до їх розвідок, позаяк проблеми

реформування органів виконавчої влади в зарубіжних державах подібні до українських. Це дає нам можливість проаналізувати причини, передумови, підґрунтя реформ у цих країнах, порівнюючи, систематизуючи та утверджуючи позитивні та негативні тенденції їх утілення.

У одних країнах реформи органів виконавчої влади характеризуються як радикальні (повна перебудова системи органів, «новий державний менеджери́зм» – Австралія, Нова Зеландія, Великобританія), інші ж характеризуються більш вираженим прагматизмом і поступовістю – Німеччина, Фінляндія, Нідерланди. Разом з тим зауважимо, що як держави з радикальними підходами, так і ті, що йдуть шляхом поступових реформ, виявляють бажання запозичити у приватного сектора моделі і методи управління (цілком або більш цілеспрямованими частинами). І це незважаючи на значні відмінності між порівняно простими результатами діяльності приватного сектора і надзвичайно складним комплексом результатів діяльності державного апарату. Таке прагнення пов'язане з усвідомленням необхідності відмови в сучасних умовах від суто бюрократичних принципів, форм і методів як основи державного управління.

Соціально орієнтовані завдання реформ у суспільному управлінні зробили природним перенесення до цієї сфери передових досягнень ділового менеджменту з адаптацією останніх до специфіки суспільного управління. Досвід адміністративних реформ у провідних країнах Заходу свідчить про намагання застосувати в суспільному управлінні підходи ділового менеджменту для вирішення, зокрема, однієї з ключових управлінських проблем – оцінки якості управління з точки зору досягнення кінцевого результату. Для цього використовується узагальнений підхід до оцінки успішності управління, визнаний у менеджменті. Він передбачає виділення трьох складників (три «е»): результативність (effectiveness), ефективність (efficiency) та економічність (economy).

У деяких країнах (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія) програми реформ були сформульовані, прийняті і реалізовані політичними елітами і державними службами. У інших країнах, хоча принципова основа реформ державного управління і розроблялася політичною елітою і центральними

державними органами, багато заходів проводилися від низу до верху шляхом експериментів і різноманітних нововведень (деякі аспекти реформ у США, Німеччині, Фінляндії та ін.). У Канаді, наприклад, використовувалися обидва підходи. Ключовими чинниками тут є структура держави, його політична система і конституційний лад.

Найбільш радикальні структурні реформи проведені в країнах англосакської правової сім'ї (передусім у Великобританії, Австралії, Новій Зеландії). Створена трирівнева система центрального управління: міністерства – відомства – децентралізовані структури. Міністерствам відведені функції стратегічного управління у відповідній сфері. Відомства, що укладають з міністерствами договори, покликані організувати виконання конкретних програм. Децентралізовані структури, які можуть бути як державними, так і приватними установами, безпосередньо надають громадянам і юридичним особам публічні послуги. Таким чином, переглянувши міністерську систему, англосакські країни відмовилися від класичних централізованих вертикалей бюрократичного типу.

Нині загально визнано, що адміністративні традиції в цих країнах сприяють формуванню гнучкіших і результативніших форм управління. Країни континентальної правової сім'ї загалом проводять реформи такої ж спрямованості, але менш кардинальні по суті і консервативніші за формою. Проте тут формується система взаємної співпраці централізованих і децентралізованих, державних і приватних установ, перерозподіляються їх ролі у рамках єдиної системи державного управління.

Проаналізувавши різні точки зору європейських дослідників, можемо виділити два підходи. Перший – це «процедурний чинник», тобто органи влади і відповідні посадові особи діють у постійній площині процедур. У першу чергу, це процедура прийняття рішень, процедура способів їх втілення, процедура дотримання термінів виконання та інші. Відтак, щоб розпочати реформу, потрібно протидіяти процедурам, які водночас із посадовими особами залишаються без змін, це і слугує бар'єром та обмежує будь-яку реформу [6, р. 17-18]. Другий – це «корпоративний чинник», який визначає бар'єром реформи саму організацію, яка

формує власні переваги і суттєво протидіє реформі, адже остання здатна змінити усталений зразок її функціонування [7, р. 23].

Означені підходи є досить важливими в їх єдиному і системному застосуванні, адже орган влади і процедура прийняття рішення створюють і обмежують можливості щодо напрацювання тактики та її втілення. Оскільки процедура прийняття рішення стосується процесу підготовки і втілення реформи, їй необхідно пройти багато етапів, перш ніж проект реформи буде затверджено. Встановлені правила та механізми обмежують вплив органів різних рівнів, які бажають здійснювати перетворення. Водночас самі ж органи і створюють ці норми, цінності, які мають тенденцію протидіяти реформі.

Отже, реформа може втілюватися, якщо є органи, які бажають використовувати ситуацію, щоб досягти змін, якщо перешкоди дещо послабилися і лідери можуть вийти із структурних обмежень і сформулювати альтернативну концепцію або парадигму реформ, спираючись на підтримку організації та наявність відповідних ресурсів. Парадигма реформи повинна постійно підкріплюватися новими ідеями, пропозиціями, нормами. Історично домінуючі цінності і норми в періоди кризових явищ втрачають своє провідне становище і можуть бути замінені цінностями і нормами, які суперечать минулій парадигмі. Відповідно, щоб заміна відбулася, реформи мають бути результатом свідомого прийняття рішень у процесі планування, а пропозиції – сформульовані та обговорені.

У розвинутих країнах світу тенденції реформування тяжіють до створення органів влади як елемента самоорганізації суспільства. Зважаючи на це перетворення, зміни в системі виконавчої влади проводяться на засадах співробітництва, кооперації і саморегуляції. В Україні є всі реальні можливості створити ефективну, раціональну систему органів виконавчої влади, провівши поступові, ретельно сплановані й історично вивірені реформаційні заходи. Реформування органів виконавчої влади виступає виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні і відкриті інститути влади.

Література:

1. Bevir M. Encyclopedia of governance / Mark Bevir. – In 2 vols. – Vol. 1. – London : SAGE Reference Publications, 2007. – 506 p.
2. Cole A. Governing and Governance in France / Alistair Cole. – New York : Cambridge University Press, 2008. – 249 p.
3. Governance for sustainable human development : A UNDP policy document / United Nations Development Programme // <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
4. Kelman S. Unleashing change: A Study of Organizational Renewal in Government / Steven Kelman. – Washington, D.C. : Brookings institution press, 2005. – 308 p.
5. Keon S. Chi. Administration of Innovations in State Government / S. Chi. Keon // Handbook of State Government Administration / Ed. by John J. Gargan. – Kent : Kent State University, 2000. – P. 289-307.
6. Organizing Innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations / Ed. by M. Venswijk. – Amsterdam : IOS Press, 2005. – 240 p.
7. Reform in Europe. Breaking the Barriers in Government / Ed. by L. Heyse, S. Resodihardjo, T. Lantink, B. Lettinga. – Hampshire : Ashgate, 2006. – 205 p.