

І. Шаповалова

## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У РЕФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Доведено, що основними тенденціями в удосконаленні управління зарубіжних країн є: підвищення ефективності державної служби, підвищення ефективності та оперативності системи формування політик, оптимізація структурно-функціональних характеристик системи управління, реформування системи управління доходами та витратами державного сектору. Обов'язковою умовою такої оптимізації є боротьба з бідністю, децентралізація влади як інструмент її демократизації, підготовка професійного та політично нейтрального кадрового складу державної служби.

**Ключові слова:** державне управління, оптимізація системи державного управління, права людини, державна служба, децентралізація.

Розробка теоретичних аспектів реформування системи державного управління в Україні на основі концепції прав людини відповідає стану та потребам сучасного етапу розвитку українського суспільства. Досвід публічного управління розвинених країн у цьому контексті доцільно узагальнити та запропонувати найефективніші шляхи його адаптації в Україні.

В умовах демократизації українського суспільства основні проблеми сучасного публічного управління розглядаються, зокрема, вітчизняними вченими, такими як: В. Бакуменко, В. Баштанник, О. Валевський, В. Загорський, В. Куйбіда та інші. Теоретичні засади публічного управління в контексті його ефективності та спроможності задовольнити потреби українського суспільства у компетентній владі досліджують, зокрема, Д. Дзвінчук, Л. Новак-Каляєва, О. Руденко, О. Сушинський та інші.

Мега статті – розкрити сучасні тенденції реформування системи державного управління шляхом оптимізації, в ході якої державне управління здобуває суспільну підтримку та стає лідером у реалізації державних стратегій на засадах прав людини.

Згідно з концепцією Декларації тисячоліття, ефективна влада, якісне врядування – це єдина гарантія забезпечення народам права на реальний розвиток [1]. Упровадження цієї концепції в життя на національному ґрунті вимагає проведення урядами низки масштабних системних реформ, зокрема в тих країнах, які перебувають на шляху демократизації, тобто подолання наслідків тоталітаризму на загал та авторитарних управлінських практик зокрема.

Демократичне врядування є ключовим компонентом у досягненні амбітних цілей, поставлених українським суспільством перед собою на найближчу перспективу [2]. Необхідність реформувати діючу систему публічного управління таким чином, щоб державна адміністрація як центральна частина демократичного врядування стала ефективною, алертною, прозорою та відповідальною, обумовлює пошук концептів, здатних задовольнити відповідний запит суспільства. Оптимізація системи публічного управління в Україні на засадах і принципах прав людини та правозахисних підходах може бути найбільш конструктивним та результативним шляхом досягнення поставлених цілей вже у найближчій перспективі. Практичні аспекти у цьому контексті акцентують

необхідність забезпечення відкритості уряду, децентралізації влади, зокрема її виконавчої гілки, та посилення ролі місцевого самоврядування у реалізації політик на місцях.

Одним із важливих аспектів проблематики і вагомою компонентою процесів демократизації суспільства і влади є створення політично нейтральної державної служби, що розглядається як найбільш конструктивна та результативна можливість досягнення мирної та впорядкованої політичної спадкоємності адміністрування, а отже справжнього політичного плюралізму. Урахування політичного та культурного контексту, що в сучасних умовах для України є досить неоднозначним на фоні зовнішньої агресії та внутрішньої слабкості політичних інституцій, повинне бути обов'язковим поряд із загальними зусиллями суспільства і влади, насамперед щодо зменшення бідності значної частини населення.

Оптимізація у стосунку до системи державного управління розглядається з позицій управління у широкому сенсі. Для системи державного управління оптимізація є її модифікацією з метою підвищення її ефективності. Система в цьому сенсі є сукупністю управлінських процесів, яка дає синергетичний ефект. Йдеться про таку взаємодію складових системи, яка дає ефект більший від простої суми продуктивності цих складових. Наприклад, впровадження горизонтальних зв'язків і зниження формалізму значно прискорюють управлінські процеси, а суспільна легітимація влади забезпечує їй усебічну підтримку населення, що також суттєво підвищує ефективність та результативність усього управлінського організму як системи.

Метою оптимізації є отримання оптимальної системи, хоча, на думку багатьох авторів, оптимальною в процесі оптимізації система стає далеко не завжди [3]. Оптимізована система зазвичай є оптимальною тільки для певного одного параметру або групи параметрів, коли в одному випадку може бути важливішим зменшення часу проходження процесу, в іншому – споживання меншого обсягу ресурсів для досягнення бажаного результату, або різні комбінації, залежно від значимості певних параметрів для кінцевого результату. Такі характеристики оптимізації задовольняють вимоги результативності впроваджуваних змін в умовах сучасного реформування системи державного управління як в Україні, так і в інших країнах, що проводять аналогічні реформи. Можна також використовувати компромісні рішення, наприклад для оптимізації тільки ключових параметрів. Водночас зусилля, необхідні для досягнення повністю оптимальної програми, яку неможливо далі поліпшити, практично завжди перевищують вигоду, яка може бути від цього отримана. Тому, як правило, процес оптимізації завершується до того, як досягається повна оптимальність. Здебільшого навіть при цьому досягаються помітні покращення. Водночас, Д. Кнут і Т. Хоар, кожний по-своєму, аргументували припущення, що передчасна оптимізація призводить до суттєвих проблем [4]. Отже, важливо мати для початку передбачуваний алгоритм дій і приклад, що функціонує в аналогічних умовах. Відповідно, досвід зарубіжних країн, що вже провели оптимізацію системи державного управління і мають позитивний результат, надає такий приклад.

Оптимізація системи публічного управління, з огляду на нерозвинений приватний сектор, є основним засобом реалізації державних реформаторських інтенцій та конкретних стратегій. Попри це, державна адміністрація у забезпеченні необхідної економічної інфраструктури, зокрема для сталого розвитку регіонів, повинна зважати на важливу роль громадськості та підприємницьких структур у наданні тих послуг, якісна реалізація яких для державних закладів є проблематичною. Для того, щоб знайти нові

рішення й адекватно розмістити державний сектор у сучасному суспільно-політичному та культурному середовищі, важливо активізувати державні органи як менеджера та дієвого й умотивованого агента змін, здатного згуртувати суспільство для спільних дій у визначеному напрямку. Отже, у державному управлінні доцільно використовувати підходи, характерні для інших сфер, зокрема для приватного та громадського секторів. Діючи спільно та злагоджено у тих сферах функціонування суспільства, які цього потребують, за підтримки населення та підприємництва демократичне врядування, ключовим компонентом якого є державне управління, здатне реалізувати державні політики та галузеві стратегії найбільш успішно.

Оскільки державне управління є одним із головних процесів, упродовж якого формуються відповідні відносини між державою, громадянським суспільством та приватним сектором, оптимізація його на засадах прав людини є засобом досягнення цілей розвитку вищого рівня, зокрема, що стосується справедливого росту економіки, формування ефективної, чуйної, прозорої та відповідальної державної адміністрації. Це має першочергове значення для належного функціонування нації на шляху утвердження демократії та верховенства права.

На глобальному рівні еволюція реформ державного управління базується на трьох основних інтелектуальних потоках. По-перше, концепція “Нового державного управління”, на основі якої уряди англосаксонських країн, зокрема Великобританії, Нової Зеландії, Австралії, США та Канади, від початку 80-х рр. XX ст. упроваджували широкомасштабні програми реформ. Як наслідок, були запропоновані як модель, так і досвід оптимізації діючої системи управління [5]. Водночас поширення цієї моделі в інших країнах, що тільки почали демократичні реформи, розглядалося як певна нова спроба колонізації адміністрації, скерованої на розвиток за західним стандартизованим підходом до публічного управління. Основою останнього були принципи клієнтської орієнтації сервісної держави, децентралізація, відокремлення політичних процесів від адміністрування в її реалізації та використання приватних партнерів для надання послуг.

По-друге, реформи структурної перебудови, проведені в середині 80-х рр. XX ст. з метою реформування державного управління, зосереджувались на зменшенні загальних витрат уряду, здебільшого шляхом приватизації державних підприємств, зменшення розміру оплати праці, приведення державних витрат до стабільних рівнів та вивільнення ресурсів для більш продуктивних сфер народного господарства з користю для економіки. Проте більшість реформ у державному секторі тоді зазнали значного опору, зокрема і тому, що у багатьох країнах державний сектор був основним джерелом офіційної зайнятості, а реалізація будь-яких змін за таких умов рідко буває успішною.

По-третє, перехід від централізованого планування до ринкової конкурентної економіки та від однопартійних систем до багатопартійних демократій після розвалу Радянського Союзу переконало уряди колишніх соціалістичних країн переорієнтувати свої економіки на ринкові принципи, що суттєво пов’язані з політичними реформами. У 90-ті рр. XX ст. цей перехід торкнувся значної кількості економік, насамперед у країнах Центральної та Східної Європи, а також і в країнах Південно-Східної Азії. Відбулася також і відповідна переорієнтація національних систем державного управління.

Наслідки реформ кінця XX ст. у європейських країнах різного рівня економічного розвитку передбачувано мали неоднозначні результати. Незважаючи на впливові неоліберальні аргументи 80-х та 90-х рр. XX ст., спрямовані на звуження сфери впливу й відповідальності держави, актуальні опитування серед населення показують, що

громадяни хочуть, щоб державні інституції, які є демократичними й ефективними у використанні державних ресурсів, у забезпеченні суспільних благ, сильними і здатними встояти перед потужними глобальними впливами, залишалися лідерами суспільного розвитку. Держава та державна адміністрація стимулювали соціальний та економічний розвиток у напрямку забезпечення справедливого розподілу можливостей, стійкого управління ресурсами та справедливого доступу до можливостей у політичній, економічній, соціальній і культурній сферах.

Державна адміністрація, сформована на основі відбору за професійними компетенціями та досвідом практичної роботи, як правило, більш дієва та конструктивна, ніж та, що є результатом вільних виборів чи призначається згори за родинними чи особистими мотивами. Наприклад, у постконфліктних країнах та країнах демократичного транзиту нерозвинені приватні сектори здебільшого зацікавлені в тому, щоб державна адміністрація відіграла важливішу роль у наданні послуг та забезпеченні необхідної економічної інфраструктури. У цьому контексті, створення безпартійної державної служби є життєво важливим для демократії, оскільки тільки в такий спосіб можливо досягти мирного й упорядкованого політичного правонаступництва, а отже справжнього плюралізму [6].

Таким чином, управління державним сектором на сучасному етапі все більше асоціюється з оптимізацією функціонування державних інститутів і скороченням витрат на державну службу. Наслідком оптимізації державних інститутів є підвищення ефективності державного управління, вона супроводжується:

- по-перше, звільненням більшого обсягу ресурсів у бідних країнах для досягнення цілей соціально-економічного розвитку;
- по-друге, збільшенням прозорості й, як наслідок, викоріненням корупції;
- по-третє, підвищенням ролі та значення державної адміністрації, що відповідає потребам громадян, насамперед жінок та маргіналізованих осіб, для забезпечення сталого розвитку територій [7].

Водночас увесь комплекс заходів повинен включати зміцнення динамічних партнерських відносин із громадянським суспільством та приватним сектором, підвищення якості надання послуг, підвищення соціальної відповідальності та забезпечення широкої участі громадян у процесі прийняття рішень та зворотного зв'язку з діяльністю державних служб. Підвищення відповідальності державних установ є ключовим елементом досягнення добробуту і процвітання народів та невід'ємною особливістю стратегій урядів, які визнають дефіцит демократії.

Розвиток концепції управління в сучасних умовах і як здійснення демократичних свобод на національному та глобальному рівнях управління пов'язаний із реалізацією завдань стійкого людського розвитку, обов'язковою умовою досягнення якого є захист прав та свобод людини. Для державних інституцій найважливішим у цьому контексті є не тільки забезпечення і захист прав людини, а й забезпечення їх непорушення саме державними органами. Така постановка питання вимагає зміни парадигми державного управління та зміни суспільного мислення з акцентом на правову основу функціонування суспільства і влади та демократизацію останньої [8]. Адже корупція, як іржа, роз'їдає владні інституції в усіх гілках влади, на всіх рівнях управління, практично у всіх країнах, тільки у різному обсязі. Логічний ланцюг демонструє взаємозалежність: антикорупційні заходи на основі забезпечення права на доступ до інформації, прозорості та відповідальності управлінських практик і забезпечення права участі в них і права вибору

для кожного громадянина суттєво впливають і навіть обумовлюють ефективність державного управління. Своєю чергою, права людини можливо реалізувати тільки за умови ефективного врядування, що є важливою його гарантією. Основні компоненти підходу, заснованого на правах людини, можуть бути досягнуті лише за допомогою, зокрема, ефективної державної адміністрації. Йдеться саме про:

- участь громадськості та прозорість у процесі прийняття управлінських рішень: участь в управлінському процесі, як і в процесах розвитку на загал, є правом людини, що зобов'язує державу й інших учасників політичних та адміністративних дій створювати сприятливі умови для участі всіх зацікавлених сторін;

- недискримінацію як рівність перед законом та на особистісному рівні, що є ключовими складовими для розвитку суспільства та подолання бідності;

- посилення повноважень: забезпечення простим людям можливостей здійснювати свої права через використання таких інструментів, як юридичні та політичні дії;

- підзвітність суб'єктів, які здійснюють владні повноваження: державні та приватні установи, суб'єкти підприємництва повинні бути відповідальними перед громадськістю, насамперед щодо бідних людей, зокрема, що стосується заохочення, захисту та дотримання прав людини та відповідальності за їх порушення.

Оскільки підхід, що ґрунтується на правах людини, спрямований на розвиток не лише можливостей вимагати та здійснювати свої права для їх носіїв, але й обов'язків влади виконувати зобов'язання забезпечення та захисту прав людини. Це посилює тиск на державну адміністрацію, спрямований на надання допомоги бідним та маргіналізованим групам населення, інтереси яких теж повинні бути в центрі політики та стратегій розвитку.

Наслідки глобалізації та перспективи глобального розвитку сприяють зосередженню уваги на ролі в них органів державного управління. Попри можливості слугувати інтеграції країн і людей, глобалізація продемонструвала здатність маргіналізувати значну частину населення. Це характерно не тільки для бідних країн, але й для розвинених, де частина населення не може впоратись з викликами розвитку ринку праці, не встигає освоювати нові технології і переходить в асоціальні стани. Пошук шляхів виходу з такої ситуації призводить уряди до зусиль, спрямованих на зменшення розриву між найбіднішими та найбагатшими мешканцями країн світу. Такі зусилля вимагають підтримки громадян, що знову призводить до вимог прозорості законотворчої й управлінської діяльності, участі всіх зацікавлених сторін у політичних дебатах, підзвітності органів влади та самоврядування, ефективного використання їх кадрових ресурсів.

Глобалізація істотно збільшує потребу в сильних міжнародних та регіональних центрах політичного та економічного діалогу, розробки глобальних політик та імплементації міжнародних угод і правил. Інтеграція та переговорний процес у глобальному середовищі підвищує відповідальність високорозвинених країн та їх урядів за результативність і здатність стримування глобальних сил, які нехтують конкретними претензіями та викликами країн, що розвиваються, зокрема найменш розвинених.

Одним із дієвих інструментів демократизації суспільства і влади може бути децентралізація останньої. Головним недоліком багатьох ініціатив із децентралізації дослідники визнають відсутність адміністративної спроможності державного управління на місцевому рівні та відсутність у людей на місцях інтересу до громадських справ та невимогливість до адміністрації та її підзвітності. Успіхи децентралізованого уряду залежать

від всіх учасників процесу: як владні та самоврядні інституції повинні бути готовими залучати громадськість до управлінських дій та політичних процесів, так і громада повинна діяти не тільки на ентузіазмі окремих активістів, але організовуючи більшість мешканці до справ своєї громади – села, міста, району, регіону, країни. Потрібен також центр законодавчого та організаційного імппульсування, що і має можливість бачити реальну ситуацію в режимі реального часу і здатен її адекватно, тобто професійно, оцінювати і пропонувати план дій. Увага повинна зосереджуватися на, наприклад, фінансових механізмах, механізмах забезпечення планування та бюджетування на місцевому рівні, що повинні бути поінформовані й інтегровані в національне планування, в процеси формування бюджету, в системи моніторингу та нагляду, пов'язані з бюджетом; у відповідні правила реалізації кадрової політики.

Упровадження правозахисних підходів у практику управління на всіх його рівнях, таким чином, має значний оптимізаційний ресурс і вагомий потенціал щодо ефективності та результативності формування та реалізації політик органами державного управління. Все залежить від власної відповідальності людей та їх політичних представників, які повинні діяти в інтересах громад, які їх делегують, а не в інтересах власної політичної кар'єри. Важливо також належно враховувати традиційний політичний та культурний контекст. Окрім моральних причин, для цього існують і практичні аргументи: урядові програми досить рідко досягають успіху, коли стикаються з політичною чи культурною опозицією [9].

Дослідження інструментів та результатів оптимізації діяльності органів державного управління минулих років (1999 – 2015 рр.) на базі даних реалізації тематичних проектів ПРООН свідчить про те, що, наприклад, у 2003 р. ПРООН підтримала 380 проектів у 112 країнах та 3 регіонах. Більшість проектів (240 проектів, або 63% усіх проектів) реалізовувалися в країнах середнього людського розвитку. Більшість проектів були у Європі та країнах СНД (118 проектів у 27 країнах, або 31% усіх проектів), тоді як 48 проектів (або 13%) були здійснені в Африці. Регіональні проекти здійснювались у такій пропорції: Азія та Тихоокеанський регіон – 21,32%; Арабські держави – 17,37%; Африка – 12,63%; Латинська Америка та Кариби – 17,63%; Європа та країни СНД – 31,05% [10].

Окрім цього, дослідники відзначили співвідношення тих шляхів, які при реалізації проектів були вибрані як пріоритетні:

- спрямовані на оптимізацію управлінської діяльності шляхом просування професійної державної служби через скорочення, реформування заробітної плати та економічних преференцій, розміщення посад, упровадження систем управління діяльністю та створення можливостей для жінок на державній службі – 7,14%;

- зацікавлені у підготовці державних службовців шляхом узагальнення підготовки та розбудови спроможності, а також розробки і реалізації спеціалізованих та технічних навчальних програм – 63,27%;

- зацікавлені у функціональних оглядах, спрямованих на забезпечення та покращення вибору політики та реформ, реорганізацію адміністративних структур та створення послідовної правової бази для управління державною службою – 16,73%;

- ті, що мали на меті сприяти використанню ІКТ для підвищення якості надання державних послуг шляхом розробки стратегій електронного урядування та інформаційних систем управління – 12,86% [11].

Основні проблеми державного управління, які вимагають підтримки у проведенні оптимізації в інтересах розвитку, стосуються потенціалу, що утворюється та реалізується,

як правило, на трьох рівнях: індивідуальному, інституціональному та соціальному. На індивідуальному рівні передбачається створення умов, за яких державні службовці можуть вдаватися до безперервного процесу навчання та адаптації до змін, збагачуючи наявні знання та навички, а також посилюючи та використовуючи їх у нових напрямках. Це вимагає нового підходу до управління людськими ресурсами, а також вказує на важливість управління знаннями як новий засіб для поглибленого навчання.

На інституціональному рівні теж необхідно застосовувати подібний підхід. Замість створення нових інституцій, часто заснованих на зарубіжних орієнтирах, підтримка оптимізаційних інтенцій повинна бути спрямована на модернізацію діючих механізмів, систем і процесів; на розвиток потенціалу для підтримки політики, ефективності організації, управління доходами та витратами; на розвиток спроможності суспільства підтримувати парадигми більш інтерактивної державної адміністрації, яка рівною мірою орієнтується як на загальні засади державної політики, так і на думку громади, силами якої відбувається її реалізація. Державну адміністрацію громадськість повинна сприймати як відповідального постачальника послуг, чия продуктивність повинна відповідати потребам і запитам населення.

### **Висновки**

Отже, сучасні тенденції у реформуванні державного управління відображають його оптимізацію на основі прав людини й охоплюють чотири основні сфери:

- підвищення ефективності державної служби, що формує людські ресурси у державному секторі (за рахунок оптимізації професійної підготовки, умов кар'єрного росту, матеріальної достатності та стабільності тощо);
- підвищення ефективності та оперативності системи формування політик;
- оптимізація структурно-функціональних характеристик системи управління, зокрема, що стосується норм, стандартів, нормативів для установ та структур адміністрації, необхідних для здійснення державної політики, включаючи нові інструменти, зокрема електронне урядування;
- реформування системи управління доходами та витратами державного сектора.

### **Список використаної літератури**

1. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй ООН ; Міжнародний документ від 08.09.2000 р. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_621](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_621).
2. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80-22.01.2017>.
3. Кнут Д. Искусство программирования. 2-е изд. М. : Вильямс, 2007. Т. 3: Сортировка и поиск. 824 с.
4. Там же. 824 с.
5. UNDP Good Governance and Sustainable Human Development. Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002. URL : <http://magnet.undp.org>.
6. Novak-Kalyayeva L. Imperatywy praw człowieka w zarządzaniu publicznym: problemy krajów demokratycznego tranzytu // Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka. T. 1 / Redakcja naukowa Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek. 2017. S. 212—230.
7. UNDP Good Governance and Sustainable Human Development...

8. The European Administrative Space: Governance in Diversity // Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam. URL : <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>.

9. Hannum Hurst. The concept of human rights // International Human Rights: Problems of Law, Policy, and Practice. Aspen Publishers. 2006. P. 31—33.

10. Public Administration Reform Practice Note Published on 01 Mar 2004. URL : <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/public-administration-reform-practice-note.html>.

11. Public Administration Reform Practice Note Published on 01 Mar 2004. URL : <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/public-administration-reform-practice-note.html>.

*Стаття надійшла до редакції 29.09.2017*

*Схвалена до друку редколегією 19.10.2017*

**I. Shapovalova**

#### **CURRENT TRENDS IN THE REFORM OF STATE ADMINISTRATION: FOREIGN EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**It is proved that the main trends in improving the administration of foreign countries are better efficiency of the civil service, better efficiency and speed of the policy-making system, optimization of structural and functional characteristics of the administration system, reforming management system for revenues and expenditures of the public sector. A prerequisite for such optimization is fight against poverty, decentralization of power as a tool for its democratization, training professional and politically neutral staff of the civil service.**

**Keywords: state administration, optimization of the state administration system, human rights, civil service, decentralization**