

УДК 354:342.5

*Ю. А. Сак,
аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СВІТІ ТА В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

*Yu. A. Sak
Interregional Academy of Personnel Management*

IMPLEMENTATION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE REFORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE WORLD AND IN UKRAINE: THEORETICAL PRINCIPLES

У статті здійснено аналіз політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Фінляндії та Китаї. Запропоновані наступні шляхи політико-адміністративного реформування в Україні: по-перше, зміни концептуальне спрямування системи управління, яке повинно бути спрямоване на споживача адміністративних послуг; по-друге, оптимізацію органів державної влади з урахуванням вимог суспільства та зменшенням дублювання функцій; по-третє, продовжити реформування кадрового потенціалу системи публічного управління з урахуванням потреб суспільства, прийняти Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який би гармонізував з новелами Закону України «Про державну службу», розробити та впровадити дієві методи відбору кадрів без впливу суб'єктивних та маніпулятивних факторів оцінювання, запровадити інноваційну систему розподілу посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням функціонального навантаження на посади; по-четверте, формування антикорупційної культури населення країни з метою запобігання та боротьби з корупцією.

The article analyzed the political and administrative reform of the public administration system in Finland and China. The author proposed the following ways of political and administrative reform in Ukraine: firstly, changes in the conceptual direction of the management system, which should be directed to the consumer of administrative services; secondly, optimization of public authorities taking into account the requirements of society and reducing the duplication of functions; thirdly, continue to reform the staffing capacity of the public administration system, taking into account the needs of societies, to adopt the Law of Ukraine "On the Service in Local Self-Government Bodies", which would be in harmony with the novels of the Law of Ukraine "On Civil Service", to develop and implement effective methods of recruiting without influence subjective and manipulative factors of evaluation, introduce an innovative system of distribution of civil service positions and service in local self-government bodies, taking into account the functional load on siege; fourthly, the formation of anticorruption culture of the country's population in order to prevent and combat corruption.

Ключові слова: реформування, публічне управління, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, надання адміністративних послуг, оптимізація органів влади.

Key words: reformation, public administration, decentralization, administrative-territorial structure, provision of administrative services, optimization of authorities.

Постановка проблеми. Проблеми політико-адміністративного реформування системи публічного управління є актуальними протягом всього розвитку нашої держави. Це пов'язано перш за все з тим, що система публічного управління не є усталеною, а також постійно піддається зовнішнім впливам глобалізаційного та інтеграційного процесів. Крім того, інформаційне суспільство вимагає нових зміни парадигми самого публічного управління, а також трансформації методів та механізмів управління.

На сьогодні існує реальна потреба у формуванні інноваційного підходу до реформування системи публічного управління в Україні з урахуванням потреб суспільства та зовнішніх впливів.

В Україні в даний час виникла нагальна проблема у переосмисленні ролі публічного управління, зміни концептуальних засад його функціонування, а це вимагає системного аналізу закордонного досвіду з питання реформування системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми політико-адміністративного реформування, реформування системи публічного управління, адміністративної реформи, територіального устрою, реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є предметом розгляду науковців з різних галузей знань, у тому числі, державного управління, політології, філософії, юриспруденції, економіки, соціології тощо.

Проблеми політико-адміністративного реформування системи публічного управління розглядають у своїх роботах такі українські та закордонні вчені як: В. Авер'янов, В.Бакуменко, Н. Гончарук, А.Колодій, В. Князєв, В. Корженко, В. Луговий, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Окландер, К. Райнхард, В.Рєбало, Д. Садлер, С. Серьогін, Л.Сморгунов, Ю. Сурмін, В. Комаровський, К.Полліт, К.Худа та ін.

Водночас, на даний час відсутні системні дослідження та компаративний аналіз реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Фінляндії, Китаї та Україні.

Мета дослідження. Метою дослідження є системний аналіз реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Фінляндії, Китаї та Україні.

Виклад основного матеріалу.

В Україні постійно проходять реформи системи життєдіяльності суспільства. Активно ці процеси були запроваджені у 1996 році, потім у 2008 і зараз виникла потреба у формуванні інноваційної моделі публічного управління з урахуванням сучасних тенденцій розвитку глобалізаційного та інформаційного суспільства.

З метою формування ефективних шляхів реформування публічного управління в Україні проаналізуємо основні етапи політико-адміністративного реформування публічного управління в Фінляндії.

Аналіз літератури дає підстави зазначити, що основні напрямки фінських політико-адміністративних реформ охоплюють такі сфери:

- по-перше, управління ефективністю діяльності;
- по-друге, управління людськими ресурсами;
- по-третє, якість послуг, що надаються;
- по-четверте, взаємини держави з муніципальними органами влади;
- по-п'яте, ринкові механізми;
- по-шосте, реформа оцінки діяльності;
- по-сьоме, перетворення державних послуг на ринковій основі [11, с. 53-54].

Таким чином, реформи стосувалися модернізацією системи надання адміністративних послуг через впровадження провідних бізнес-механізмів в систему публічного управління.

У 1990-х рр. в Фінляндії була проведена реформа з впровадження системи управління ефективністю діяльності та управління за результатами. В цілому система управління за результатами включає наступні етапи: визначення результатів, ситуаційне управління заради досягнення цих результатів і моніторинг результативності [7, с. 56].

Одним з найважливіших аспектів реформи була оцінка якості. В агентствах Фінляндії велася широкомасштабна оцінка якості діяльності. Були впроваджені моделі оцінки якості (наприклад, нагороди за якість в системі управління - Malcolm Balridge, EFQM). Результатом співпраці з ЄС стає впровадження нового інструменту самооцінки - загальних рамок оцінки (Common Assessment Framework - CAF).

Оцінка функції агентства проводилася з точки зору наступних параметрів:

- керівництво, управління людськими ресурсами, стратегія і планування, партнерство і ресурси, управління процесами і змінами;

- результати діяльності співробітників, результати, націлені на споживачів (громадян), результати для суспільства, результати ефективності основних видів діяльності [6].

Однією з помітних реформ в Фінляндії стало проведення структурних перетворень в системі публічного управління. Реструктуризація скоротила розміри центрального апарату адміністративного управління. Майже всі міністерства і інші центральні органи державної влади зазнали різних реформ. Деякі з традиційних напівавтономних відомств були закриті і перетворені в «центри розвитку». Їх функції були передані міністерствам та іншим відомствам, в тому числі і недавно створеним, а також регіональним та місцевим органам влади. Також відбувалося делегування значної частини директивних повноважень з урядового рівня [10, с. 427].

Важливим принципом реформування системи публічного управління в Фінляндії стало впровадження ринкових методів в систему надання державних послуг. Варто зауважити, що в Фінляндії відповідальність за надання державних послуг розділена між центральними органами державної влади та муніципалітетами (включаючи сформовані муніципалітетами спільні органи влади). Щоб скоротити витрати і підвищити ефективність послуг, обидва цих сектора почали передавати державні функції приватним підприємцям і приділяти більше уваги стягуванню плати з користувачів [10, с. 428].

З метою скорочення видатків та підвищення якості державних послуг центральні органи державної влади та муніципалітети з кінця 1980-х рр. стали передавати державні функції приватним підприємцям та приділяти більше уваги стягненню плати з користувачів. В 1992 р. прийнято “Закон про стягнення плати з користувачів”. В 1993 р. уряд затвердив “Принципові рішення про реформи центральних та регіональних органів державної влади”. За цим документом державні послуги передбачалось зробити платними, конкуруючими між собою та з послугами відкритого сектору. Уся продукція, за винятком тієї, що підпадає під дію публічного права, має вироблятися на комерційних принципах в якості платних послуг і з використанням системи фінансового планування в нетто-обчисленні через державні підприємства чи компанії. Отже, перетворення відомств у підприємства зі створенням позабюджетних підприємств, а часто й акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю, стало надзвичайно важливим напрямом застосування ринкових механізмів у державному управлінні Фінляндії. Але ключові послуги та основні функції місцевого державного сектору (наприклад, із соціального забезпечення) залишилися незмінними; ринкові принципи на ці послуги не поширились [5].

Відповідно до “Принципового рішення Уряду про майбутні напрями кадрової політики” (1991 р.) підвищено гнучкість, конкурентоспроможність, децентралізацію та раціоналізацію кадрової політики. Повноваження з управління кадрами було делеговано від центральних органів державної влади відомствам. Зміни в системі оплати праці працівників міністерств та відомств покликані стимулювати професіоналізм, підвищення особистих результатів. Згідно Конституції Фінляндії “загальними критеріями призначення на державну посаду є кваліфікація, здібності та доведені громадські заслуги”, але передусім критерії професіоналізму.

Фінляндія стала першою країною в світі, в якій було ухвалено “Закон про електронні послуги в сфері державного управління” для підвищення оперативності функціонування служб державного управління. Закон зобов'язує органи влади надавати громадянам можливість електронної доставки повідомлень, рахунків, бланків та інших документів. На початку 2001 р. 90 % відомств надавали свої послуги через Інтернет [5].

Таким чином, послідовне політико-адміністративне реформування в Фінляндії надало можливість стійко та послідовно перетворити систему публічного управління в систему, спрямовану на задоволення потреб суспільства та громадянина.

На відміну від досвіду реформування системи публічного управління в Фінляндії у Китаї система реформування була особлива з урахуванням національного менталітету, а також спрямована на кадрове оновлення системи публічного управління.

У Китаї основні напрямки сучасних політико-адміністративних реформ були спрямовані на:

- скорочення чисельності складу державного апарату;
- реорганізація структури Державної ради;
- нова ефективна кадрова політика підбору, підготовки, виховання та розставляння кадрів [9, с. 207].

Першочерговим в ході китайських політико-адміністративних реформ стала кількісна та якісна реструктуризація виконавчих органів держави. І якщо перший етап подібних перетворень датується 1982 року і пов'язаний з розмежуванням функцій урядових і партійних відомств, центральних і місцевих органів, а також уряду і підприємств, то останній значущою датою в цьому процесі є 2013 р коли був прийнятий проект реформи Державної ради [2], відповідно до якого кількість його відомств скорочено до 25 (в 1982 р їх було 100, у 2008 році - 27) [1]. Незважаючи на позитивну динаміку спрощення управлінської структури, очевидно дублювання функцій партійних і урядових відомств з метою забезпечення контролю КПК за прийняттям найбільш значущих рішень органами виконавчої влади.

Наступним етапом реформування було скорочення кількості державних службовців, впровадження оціночних показників їх роботи, оплати праці чиновників у відповідності з досягнутими результатами. З твердженням Постійним комітетом ВЗНП в 2005 р Закону про державну службу [14] були введені звичайні і

періодичні (щорічні) перевірки державних службовців, відповідно до яких чиновники оцінюються за чотирибальною шкалою: «відмінно», «компетентний», «в цілому компетентний» і «не компетентний». На сьогоднішній день комісія з оцінки державних службовців складається з тих же самих чиновників різного рівня.

До недоліків слід додати низьку ступінь матеріального стимулювання державних службовців, яка складається з основної заробітної плати, субсидій, допомог і бонусів. Однак останні, безпосередньо пов'язані з результативністю роботи чиновників, складають «не більше 5% їх заробітної плати в цілому» [12, с. 226]. У цьому сенсі стимулювання кар'єрного зростання навряд чи зможе виявитися реальною причиною якісного досягнення поставлених цілей. Проте широкий комплекс привілеїв, якими володіють державні службовці Китаю незалежно від результатів їх діяльності, формує їхнє ставлення до займаної посади як до права і особливої привілеї отримувати від неї дохід.

Крім того, під час реформування в систему державного управління Китаю були адаптовані інститути програмно-цільового управління, передача частини державних повноважень автономним організаціям, механізми державних закупівель та аутсорсингу, а також підвищення якості державних послуг на підставі відповідних стандартів.

Помітним кроком вперед у сфері програмно-цільового управління як одного з імпортованих механізмів є розробка інституціоналізованої методології з моніторингу та оцінки досягнення майбутніх планів, що отримала назву M & E (Monitoring & Evaluation) [13], яка реалізується починаючи з 11-го п'ятирічного плану КНР. Однак до сьогодні найбільш серйозними проблемами залишаються забезпечення координації між різними державними відомствами (Державним комітетом з розвитку і реформ і Міністерством фінансів) і регіональними урядами та відсутність узгодженості між чинним п'ятирічним планом стратегічного розвитку і державним бюджетом.

Що стосується передачі частини державних повноважень автономним організаціям, то в Китаї, особливо в останні роки, цей механізм активно реалізується за допомогою системи недержавних організацій, асоціацій, установ, фондів і громадських об'єднань. В найближчому майбутньому не виключено тривале співробітництво адміністративних відомств і громадських організацій різних організаційних форм і ступенів автономії. Включеність приватного сектора в цей процес носить обмежений характер, який визначається специфікою економічної інституційного середовища Китаю [4].

Китай як держава, для якої характерний авторитарний тип політичного устрою, переслідує інші, опосередковані інституційним середовищем, цілі політико-адміністративних реформ. Порівняно із західним світом для Китаю першорядне значення має збереження політичної стабільності та контролю партії, а не ефективність системи державного управління, на досягнення якої орієнтований новий державний менеджмент. Цей факт устанавлює обмеження на адміністративні перетворення, які можуть проходити тільки в рамках сформованої політичної системи у разі збереження значної частки державного втручання [3; 8].

Таким чином, основними етапами політико-адміністративного реформування були спрямовані на кадрові трансформації системи публічного управління та впровадження певних бізнес-механізмів в систему публічного управління.

Для України потрібно здійснити: по-перше, зміни концептуальне спрямування системи управління, яке повинно бути спрямоване на споживача адміністративних послуг; по-друге, оптимізацію органів державної влади з урахуванням вимог суспільства та зменшення дублювання функцій; по-третє, продовжити реформування кадрового потенціалу системи публічного управління з урахуванням потреб суспільства, прийняти Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який би гармонізував з новелами Закону України «Про державну службу», розробити та впровадити дієві методи відбору кадрів без впливу суб'єктивних та маніпулятивних факторів оцінювання, запровадити інноваційну систему розподілу посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням функціонального навантаження на посади; по-четверте, формування антикорупційної культури населення країни з метою запобігання та боротьби з корупцією.

Висновки. У статті здійснено аналіз політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Фінляндії та Китаї. Проведений аналіз реалізації політико-адміністративного реформування в Фінляндії та Китаї дає підстави зазначити, що зазначене реформування спрямоване на: удосконалення ефективності та результативності системи публічного управління; створення раціональної системи органів державної влади з метою оптимізації управлінських процесів; оптимізація бюджетних витрат в сфері діяльності виконавчої влади; залучення талановитих та кваліфікованих кадрів в систему публічного управління, створення раціональних умов розвитку кадрів в системі публічного управління; оптимізація інституту відповідальності посадовців в системі публічного управління; спрямованість на надання адміністративних послуг населенню.

У перспективі подальших розвідок передбачено здійснити аналіз політико-адміністративного реформування в США, Канаді, визначити оптимальні шляхи реформування системи публічного управління в Україні.

Список використаних джерел.

1. 2008 ниан гуоююан цзигоу гайгэ (Реформа Государственного совета 2008 года) . URL: http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1207014.htm (дата звернення 14.09.2017).
2. Гуоюю гуоююан цзигоу гайгэ хэ чжинан чжуанбиэн фанан дэ шуомин (Проект реформы Государственного совета. URL: http://www.gov.cn/2013lh/content_2350848.htm (дата звернення 22.10.2017)
3. Дубровин Юрий Иннокентьевич Административно-государственные реформы в ведущих странах Евросоюза: актуальность и степень изученности проблемы. *Власть*. 2011. №9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-gosudarstvennye-reformy-v-veduschih-stranah-evrosoyuza-aktualnost-i-stepen-izuchennosti-problemy> (дата звернення 16.05.2017).
4. Лі Жуйтін. Елементи нового державного менеджменту в управлінській практиці Азійських країн. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 1. С. 26-33.
5. Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід (Ефективність державного управління). URL: nbuv.gov.ua/asambleya/arh/Konst_proces%20№1.doc (дата звернення 11.02.2017).
6. Мониторинг оценки финских реформ. URL: www.vm.fi (дата звернення 11.04.2017).
7. Санталайнен Т., Воутилайнен Э., Поренне П., Ниссинен Й. Управление по результатам. М., 1993. 320 с.
8. Сивинцева О. В. Инструменты NPM в институциональной среде современного Китая. *ARS ADMINISTRANDI*. 2013. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumenty-npm-v-institutsionalnoy-srede-sovremenno-go-kitaya> (дата звернення 12.01.2017).
9. Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу: монографія / авт. кол.: В.І. Шарий, О.В. Черевко, В.М. Мойсієнко. Черкаси, 2017. 316 с.
10. Тийхонен С. Финляндия. *Реформа государственного управления: международный опыт*. М., 2003. С. 425-434.
11. Холкери К. Оценка реформ в сфере государственного управления Финляндии. *Проблемы теории и практики управления*. 2005, №3. С. 52–58.
12. Chou B. Civil Service Reform in China, 1993-2011: A Case of Implementation Failure. *China: an International Journal*. 2004. № 2. P. 210-232.
13. Kusek J., Rist R. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. The World Bank. Washington, 2004.
14. *The Civil Servant Law of the People's Republic of China*. Apr 27, 2005. URL: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcs/lotproc462/> (дата звернення 18.08.2017).

References.

1. State Council of the People's Republic of China (2009), "The reform of the State Council in 2008", available at: http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1207014.htm (Accessed 30 June 2018).
2. State Council of the People's Republic of China (2013), "State Council Reform Project", available at: http://www.gov.cn/2013lh/content_2350848.htm (Accessed 30 June 2018).
3. Dubrovyn, Y. I. (2011), "Administrative and state reforms in the leading countries of the European Union: relevance and degree of knowledge of the problem", *Vlast'*, vol. 9, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-gosudarstvennye-reformy-v-veduschih-stranah-evrosoyuza-aktualnost-i-stepen-izuchennosti-problemy> (Accessed 30 June 2018).
4. Zhujtin, Li (2016), "Elements of the new state management in the management practice of the Asian countries", *Visnyk NADU pry Prezidentovi Ukrainy*, vol. 1, pp. 26-33.
5. Constitutional Assembly (2017), "Constitutional process in the context of special political situations: foreign experience", available at: nbuv.gov.ua/asambleya/arh/Konst_proces%20№1.doc (Accessed 30 June 2018).
6. The Ministry of Finance Finland (2018), available at: www.vm.fi (Accessed 30 June 2018).
7. Santalajnen T., Voutylajnen E., Porenne P., Nyssynen J. (1993), *Upravlenye po rezul'tatam [Management by results]*, Moscow, Russia.
8. Syvyntseva O. V. (2013), "NPM tools in the institutional environment of modern China", *ARS ADMINISTRANDI*, vol. 4, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumenty-npm-v-institutsionalnoy-srede-sovremenno-go-kitaya> (Accessed 30 June 2018).
9. Sharyj, V.I. Cherevko, O.V. and Mojsienko, V.M. (2017), *Teorii, tekhnolohii ta osoblyvosti realizatsii administratyvnykh reform u stryzhnevnykh krainakh svitu [Theories, technologies and peculiarities of the implementation of administrative reforms in the core countries of the world]*, Cherkasy, Ukraine.
10. Tyjkhonen, S. (2003), *Fynliandya. Reforma hosudarstvennoho upravleniya: mezhdunarodnyj opyt [Finland. Reform of public administration: international experience]*, Moscow, Russia.
11. Kholkery, K. (2005), "Assessment of reforms in the sphere of state management in Finland", *Problemy teoryu y praktyku upravleniya*, vol. 3, pp. 52–58.

12. Chou, B. (2004), "Civil Service Reform in China, 1993-2011: A Case of Implementation Failure", *China: an International Journal*, vol. 2, pp. 210-232.
13. Kusek, J. and Rist, R. (2004), *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, The World Bank, Washington, USA.
14. Laws of the People's Republic of China (2005), "The Civil Servant Law of the People's Republic of China", available at: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462/> (Accessed 30 June 2018).

Стаття надійшла до редакції 20.07.2018 р.