

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Управління організації фундаментальних та прикладних досліджень

Харківський регіональний інститут державного управління

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ**

Методичні рекомендації

**Київ
2010**

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 174/8-2.4 від 30 серпня 2010 р.)*

Авторський колектив:

***Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок, Л. В. Набока, Д. А. Тимоха,
В. В. Єганов, Ж. А. Писаренко, О. В. Гончарова, Я. А. Ваніна, О. Б. Коротич.***

Рецензенти:

М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри економічної політики ХарPI НАДУ;

О. Г. Дейнеко, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри “менеджмент на транспорті” Української державної академії залізничного транспорту.

Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. /
З-34 авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ;
за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.

Методичні рекомендації розроблено в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” з теми “Розвиток системи публічного адміністрування в сучасній Україні” (ДР № 0109U002131) для навчально-методичного забезпечення дисципліни “Публічний менеджмент та процеси децентралізації в Європі”.

Розробка дасть змогу виробити у слухачів вміння застосовувати понятійний апарат і наукову методологію для аналізу актуальних проблем державного управління та місцевого самоврядування.

Призначено для використання в системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

ВСТУП

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, зумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати наукові дослідження понятійного апарату, існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування напрямів розвитку системи публічного адміністрування та формування наукової бази методичного супроводу для викладання базових дисциплін з нового публічного менеджменту.

Виходячи із поставленої мети дослідження у роботі вирішуються такі **завдання**:

- узагальнити існуючі в літературі підходи до визначення ключових понять публічного адміністрування;
- вивчити досвід цивілізованих країн щодо розвитку теорії та практики публічного адміністрування;
- обґрунтувати пропозиції щодо використання сучасного інструментарію менеджменту в діяльності публічних адміністрацій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в узагальненні існуючих у науковій літературі підходів до визначення сутності та змісту понять “адміністрування”, “публічне адміністрування”, “урядування” та їхнього співвідношення з поняттями “управління”, “державне управління”; систематизації зарубіжного досвіду щодо децентралізації влади та практики публічного адміністрування.

Вивчення курсу слухачами магістерської підготовки дасть змогу вирішити такі нагальні прикладні завдання, як:

- вироблення навичок розуміння ключових понять публічного адміністрування;
- набуття умінь оцінювати досвід зарубіжних країн і використовувати європейські підходи публічного адміністрування та модернізації державного управління у практичній діяльності;
- бути обізнаним з основоположними концептуальними підходами нового публічного менеджменту;
- вироблення навичок ефективно використовувати сучасний інструментарій менеджменту і впроваджувати підходи нового публічного менеджменту і концепції належного врядування в діяльності публічних адміністрацій;
- аналізувати проблеми модернізації публічного адміністрування та розробляти пропозиції для їх вирішення.

ТЕМА 1. ЗМІСТ І ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КЛЮЧОВИХ ПОНЯТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Останнім часом у науковій літературі з державного управління широко використовуються терміни “публічне адміністрування”, “публічне врядування”, “публічна влада”, “публічна служба”, “публічний менеджмент”, “публічні послуги”. Неоднозначність трактувань цих термінів викликає науковий інтерес і зумовлює актуальність досліджень, спрямованих на розкриття їх сутності, змісту і взаємозв'язку з усталеними поняттями теорії і практики державного управління.

Термін “публічне адміністрування” походить від англ. “public administration”. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як:

- професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду [1];
- вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики;
- міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту [2].

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування пов'язане із трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою і судовою. Так, Ф. Нігро та Л. Нігро визначають це поняття як: “скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою – та їх взаємодією; 2) мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; 4) пов'язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах” [3]. Широке розуміння поняття “публічне адміністрування” в сучасній вітчизняній науковій літературі відповідає поняттю “державне управління” [4].

Публічне адміністрування реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло завдань.

Відповідно до “Концепції реформування публічної адміністрації в Україні” компетенція публічних службовців обмежується виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій: “публічними службовцями є особи, що обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій” [5]. Наведене визначення не враховує контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також надання адміністративних і публічних послуг.

У зв'язку з цим виникає потреба визначення понять публічної та державної служби та її співвідношення. У “Концепції реформування публічної адміністрації” публічна служба розглядається як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [5].

Аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах.

У країнах ЄС існують різні моделі публічної служби, однак поділ на державну службу і децентралізовану публічну службу є повсюдним. За даними П.Жевара, співвідношення кількості публічних і державних службовців (у відсотках) в деяких країнах ЄС дорівнює: Австрія 54,5:45,5, Франція – 51:49; Іспанія – 50:50; Ірландія – 10:90; Нідерланди – 80:20; Португалія 10,3:89,7; Великобританія 62,3:37,7 [6].

Отже, термін публічна служба наголошує на причетності до цієї служби органів державної влади, органів місцевого самоврядування і недержавних організацій, які здійснюють надання населенню публічних послуг. Оскільки влада поділяється на виконавчу, законодавчу і судову гілки, під публічною службою доцільно розуміти професійну цивільну службу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, інших публічних організаціях, підприємствах і установах, що надають публічні послуги.

Відтак основною ознакою, за якою слід здійснювати віднесення конкретних установ та їх персоналу до публічної служби (яка включає в себе державну службу у загальновизнаному науковому і законодавчо підтвердженому розумінні) можна вважати “публічність” організацій.

Критерієм віднесення організацій до публічного сектору може бути форма власності та фінансування. Однак розгляд організацій у площині “державні – приватні” не враховує комунальні підприємства та численні громадські структури, діяльність яких пов’язана із реалізацією суспільних інтересів і наданням публічних послуг. Недоцільність використання цього критерію підтверджується й тим, що публічне адміністрування історично пов’язувалось з управлінням державними органами, а починаючи з 1990-х рр. термін почали поширювати і на недержавні організації, які також здійснюють надання схожих публічних послуг.

При визначенні “публічності” організацій Уомслі, Зальд, та Боузмен використовують параметри політичної та економічної влади [3], засновуючись на тому, що всі організації відчувають на собі певний вплив політичних факторів і піддаються державному фінансовому контролю. Публічність організації визначається поєднанням двох названих параметрів.

Політична влада залежить від елементів політичної системи (громадян або державних інститутів) і дозволяє організації діяти від імені цих елементів.

Економічна влада посилюється внаслідок збільшення контролю над використанням доходів і активів організації з боку її власників та керівництва та зменшується внаслідок одержання державними органами більшого контролю над її фінансами [3].

Приватні підприємства мають значну економічну владу і незначну політичну владу. Державні організації, що фінансуються з бюджету, мають відповідно незначну економічну і значну політичну владу та спроможність діяти від імені та в інтересах суспільства або країни.

Публічні організації мають специфічні взаємозв’язки із зовнішнім середовищем, оскільки сфера їх діяльності пов’язана із виробництвом суспільних благ і наданням населенню публічних послуг. Результативність і ефективність

діяльності публічних організацій, на відміну від приватних, не вимірюється економічними показниками. Організації публічного сектору відрізняються більшим ступенем монополізації, ніж приватний сектор, їх діяльність часто має примусовий характер, а її наслідки потребують контролю. Це викликає пильний громадський інтерес до функціонування державних організацій і очікування населення стосовно чесності, прозорості, справедливості, відкритості та підконтрольності.

Серед особливостей зовнішнього середовища, що є характерними для публічних організацій, Х. Рейні виділяє:

- відсутність економічних ринків для результатів діяльності;
- опора на державні асигнування як джерела фінансових ресурсів (спричиняє відсутність стимулів для зниження витрат і ефективної та економічної діяльності, нераціональний розподіл ресурсів, слабку реакцію на потреби споживачів, меншу відповідність пропозиції попиту);
- наявність відносно складних формально-правових обмежень у результаті контролю з боку контрольно-наглядових органів (спричиняє обмеження самостійності менеджерів при виборі альтернатив, посилення тенденції до поширення формального адміністративного контролю);
- наявність більш сильного зовнішнього політичного впливу (спричиняє збільшення потреби у підтримці з боку груп клієнтів, виборців і для отримання асигнувань, а також такі негативні явища неформального політичного впливу на рішення, як політичний торг і лобювання тощо).

Кардинальні зміни у зовнішньому глобалізованому світі початку XXI ст., трансформація сутності і ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління (public administration) – все це сприяло переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного адміністрування у США та європейських країнах з позицій подальшого удосконалення демократії і розвитку правової держави.

Для науки публічного управління (адміністрування) характерно як мінімум три глобальних підходи: ринково-ліберальний, який сформульований у концептуальних моделях “нового менеджменту”, “оновленого управління”, що спирається на ринкову модель, у якій громадянин виступає у ролі споживача або клієнта; ліберально-комунітаріаністський, що розвивається в концепції “політичних мереж” і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб’єктів мережі; демократичного громадянства, що спирається на особливе “рецептивне” адміністрування, яке має служити громадянину, а не клієнту і споживачу (до останнього напряму належать концепція “рецептивного адміністрування”). Усі три концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але і в практичному використанні в тій чи іншій сфері або країні.

У межах кожного підходу особливим чином формується і сфера міждисциплінарного співробітництва, позначена своєрідними “тріадами”:

- “нова економіка – новий менеджмент – нове публічне адміністрування”;

- “політика і політичні мережі – інституціональний аналіз – самоврядні мережеві структури та комунікаційний менеджмент”;
- “теорія громадянського суспільства і демократії, що бере участь – соціальний менеджмент – принципи автономії та субсидіарності в сучасному управлінні” [7].

Досить чітко вираженою тенденцією у процесах адміністративних реформ є впровадження у сферу суспільного управління ринкових методів і підходів. Це пов’язано з намаганням подолати монополію центральних та місцевих органів влади й управління у наданні управлінських та громадських послуг населенню шляхом залучення до цих процесів приватного сектору (а в ряді випадків – і неурядових неприбуткових організацій). Одним із головних мотивів цього напрямку реформ є підвищення якості послуг шляхом передачі приватному сектору всього того, що може бути ним краще зроблено, ніж державними організаціями, і створення конкурентного середовища при отриманні права надання послуг. До конкретних шляхів у налагодженні партнерства з приватним сектором належить робота за контрактами. Широко відомим є досвід Великої Британії, Данії, Голландії, Швеції та ін. з обов’язкових конкурентних торгів [8].

Проблема відносин бізнесу, влади і суспільства завжди була однією з найбільш актуальних тем як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці та практиці управління. До початку XXI ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Аналогічна тенденція до розподілу і методологічної відокремленості проявлялась в економічних, політичних та соціально-гуманітарних науках. Це знайшло відображення і в підходах до публічного адміністрування.

Протягом практично усього XX ст. публічне адміністрування розвивалось як невід’ємна частина політичної науки (*political science*), у відриві від предметного поля і підходів, розроблених в галузі менеджменту (*generic management*). Публічне адміністрування довгий час ігнорувало розвиток інформаційних технологій, що пронизували приватний, публічний сектори і трансформуючий бюрократію у гнучку мережеву структуру [9].

Якісні переходи в суспільному управлінні здійснювалися, зокрема, шляхом імплементації до нього передових ідей менеджменту у сфері бізнесу, про що свідчить запровадження нової термінології: “менеджеріалізм”, “новий суспільний менеджмент”, “ринково орієнтована публічна адміністрація”, “підприємницьке врядування”. Як одна з головних ознак цих термінів подається перехід від розуміння управління як акту віддачі команд і розпоряджень, виконання та контролю вказівок при адмініструванні до досягнення кінцевого результату та прийняття відповідальності за управління при менеджменті.

У розвинутих країнах менеджмент у сфері бізнесу під впливом усе більшого тиску конкуренції на насичених ринках активно розвивався у напрямках орієнтації на клієнта. І 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 презентує 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, який є визнаним у менеджменті. Цей підхід передбачає виділення трьох складових (три “Е”): результативність (effectiveness), ефективність (efficiency) та економічність (economy).

Поняття “мережеве суспільство” стосовно суспільства в цілому було введено М.Кастельсом, професором Каліфорнійського університету і директором Інституту досліджень країн Західної Європи у його роботі “Зародження мережевого суспільства”. Визначення мережевого суспільства М.Кастельса мало описовий характер: “мережеве суспільство” – це специфічна форма соціальної структури, що встановлюється емпіричними дослідженнями як характеристики “інформаційної епохи”. Основний сенс теорії Кастельса [10-12] полягає в тому, що зміна способів виробництва, впровадження виробничих відносин нового типу веде до зміни і суспільних відносин. Відносини всередині суспільства і між суспільством та державою будуть будуватися за новими принципами, які можуть бути названі мережевими.

Формування інформаційного суспільства сприяло впровадженню у виробництво організаційних схем, що будувалися на мережевих відносинах, а не на ієрархічних. Мережева організація, що ґрунтується на мережевих принципах в організації соціосистеми, мобільніша, ніж ієрархічна, вона більше підходить до адекватної обробки інформаційних потоків. Це і виводить мережеві принципи організації на перший план, адже, за словами М.Кастельса, сила потоків інформації переважає над потоками влади управління [7].

Якщо раніше мережева організація була відображенням лише внутрішньої структури управління, його змістом, то сьогодні вона стає свідомо впроваджуваною формою організації управління.

Л.Сморгунов виділяє наступні чотири ключові характеристики теорії політичних мереж:

- а) замість спроби редукції складності суспільства для ефективного управління, вона включає в себе зростання складності як необхідну передумову вироблення політики та здійснення управління;
- б) відновлюються зв’язки між управлінням і політикою;
- в) включається моральний вимір управління і процесу підготовки та прийняття політичного рішення;
- г) не інститути, а зв’язки і відносини є ключовим пунктом розгляду.

Існують різні оцінки ступеня досконалості мережевої організації. На думку Ю.Хабермаса, основними властивостями мережевої організації є відкритість, спонтанність; основна небезпека – надзвичайна неструктурованість, бюрократизація.

На думку Т.Берцель, політична мережа являє собою набір відносно стабільних взаємовідносин по природі неієрархічних та взаємозалежних, які поєднують різноманітних акторів (учасників), які поділяють відносно політики спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб просунути свої інтереси, визнаючи при цьому, що кооперація є найкращим способом

досягнення спільних цілей. Науковець особливо наполягає на тому, що, по-перше, різноманітні та численні учасники політичної мережі переслідують не сепаратні, а спільні інтереси; по-друге, для їх досягнення вони вибирають кооперативні способи діяльності [13].

Як засвідчив аналіз, політичні мережі позначені низкою характеристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів, а саме:

1) вони являють собою таку структуру управління публічними справами, яка пов'язує державу та громадянське суспільство. Ця структура теоретично описується й аналізується як безліч різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, що мають певний спільний інтерес;

2) політична мережа складається для вироблення угод у процесі обміну наявними в її учасників ресурсами, що є свідченням існування взаємної зацікавленості акторів;

3) наявність спільного кооперативного інтересу;

4) відсутність ієрархії та існування горизонтальних відносин, оскільки всі учасники мережі рівні з точки зору можливості формування спільного рішення;

5) мережа є договірною структурою, що складається з набору контрактів, які виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації.

Важливим є той факт, що політична мережа передбачає існування особливої культури консенсусу. Таким чином, можна стверджувати, що політична мережа є системою державних та недержавних утворень у певній сфері політики, що взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди щодо політичного питання, яке усіх цікавить, з використанням формальних та неформальних норм [14].

Основні положення теорії політичних мереж передбачають необхідність:

– реконструювання відносин між державним управлінням та сучасним суспільством, що проявляється в тому, що замість редукації складності суспільства для ефективного управління, ця концепція необхідну передумову побудови адекватного управління вбачає саме у зростанні складності нинішнього суспільства. Інакше кажучи, поняття “політична мережа” стає “новою парадигмою архітектури складності”. Іншим важливим елементом є, крім цього, той факт, що політичні мережі відкривають та актуалізують відносини між урядовими структурами, громадськими та іншими організаціями;

– відновлення зв'язку між управлінням та політикою. На думку науковців, “політика та управління не можуть бути розділеними з різних причин, включаючи втрату ясності у визначенні державної служби та втрату згоди відносно того, хто уповноважений на подібні послуги, ... оскільки відкрита демократична політика вимагає більшого, ніж задоволених споживачів” [15].

Необхідно зауважити, що за такого підходу суттєво змінюється сутність держави як агента політики, а саме: домінуюча ідея ролі держави та її інститутів у виробленні політики замінюється ідеєю їх важливості як одного з акторів вироблення політичних рішень; на противагу ідеї відносної незалежності держави в політиці, державні структури розглядаються як пов'язані з іншими

агентами політики та змушені вступати в обмін з ними своїми ресурсами; замість ідеї державного управління як ієрархічно організованої системи пропонується новий тип управління – керівництво (governance).

Як вважає англійський дослідник Р.Родес, політичні мережі формуються у різних секторах діяльності сучасної політики (охорона здоров'я, сільське господарство, індустрія, освіта та ін.) і становлять собою “комплекс структурних взаємовідносин між інститутами держави і суспільства” [16].

У політичній науці і теорії державного управління виділяють дві основні школи, які використовують мережевий підхід як методологію дослідження політики. Англосакська школа вважає плідним використання мережевого підходу при вивченні взаємодії держави і зацікавлених груп. Тут концепція політичних мереж протиставляється плюралістичному і корпоративістському підходам, використовуваним для опису посередництва інтересів. Німецька школа звертає увагу на мережі в політиці як сучасну форму державного управління, відмінну від ієрархії і ринку.

У цьому відношенні концепція політичних мереж стартувала з тієї ж основної ідеї, як і новий державний менеджмент: сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб, є нагальна потреба змінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо державний менеджмент у пошуках нових підходів робить акцент на ринковій економіці, то теорія політичних мереж намагається влаштуватися, враховуючи комунікативні процеси постіндустріального суспільства і демократичну практику сучасних держав. Хоча в ході розвитку жорсткі розмежувальні лінії між цими двома школами стираються, проте, якщо говорити про політичну науку, то певна специфіка все ж зберігається. Мережевий підхід до публічного управління є віддзеркаленням не лише суперечок, які ведуться між представниками різних управлінських теорій, але і відповіддю на зміни умов, в яких здійснюється управління суспільними справами [17].

Мережевий підхід до політики й публічного управління є відображенням не тільки тих суперечок, які ведуться між представниками різних політико-управлінських теорій, а й відповіддю на зміну умов, у яких здійснюється політика й управління громадським справами. Дослідження цих питань відкриває можливості до пояснення сучасних змін у політичній сфері як в окремій країні, так і у світовому політичному процесі.

У США і Європі продовжуються процеси децентралізації й делегування більших прав для прийняття рішень місцевим адміністраціям. Це є наслідком визнання того факту, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов дійового контролю та відповідальності. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Поняття “governance” відображає зміни, якими характеризуються і стосунки цивільного суспільства й органів публічної влади в нових умовах мережевого суспільства, і відносини усередині організаційної структури держави. Вважається, що сформовані міжорганізаційні мережі в системі нового публічного управління відрізняються від внутрішньоорганізаційних мереж у системі

бюрократичного управління. Мережі у середині ієрархій, або внутрішньо-організаційні мережі ставлять стосунки між акторами під управлінську структуру, яка регулює вирішення конфліктів і направляє поведінку.

Сьогодні знову на перший план вийшли проблеми співвідношення адміністрування і політики, політичного контролю над державним управлінням, відповідальності і підзвітності держави своїм громадянам, участі останніх у політиці. Криза держави загального добробуту, який, зокрема, і стимулював адміністративні реформи, знову поставила ці проблеми, так і не вдалося вирішити державному менеджменту. Відбувається модернізація політичної влади та її інституційного апарату, функціонування політичних мереж стає все більш актуальною і нагальною потребою суспільства [18].

Не вдалося досягти відвертості і справжнього професіоналізму державної служби. У черговий раз загострилося питання про співвідношення кількісних і якісних критеріїв оцінки адміністрування, про вертикальні і горизонтальні зв'язки в державному управлінні, про єдність управління. Порівняльний аналіз реформ нового публічного менеджменту змусив дослідників критично поставитися до попередньої теоретичної парадигми і виробити нову. Близькою по змісту є концепція “governance”, яка є однією із складових концепцій політичних мереж. “Governance” – це таке управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства. Часто також говорять про “Good governance”. Термін з'явився в 1997 р. в рамках Програми розвитку ООН. Світовий банк використовує цю концепцію при наданні позик країнам третього світу. “Good governance” має демократичний характер, будується на основі принципів поділу влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму і транспарентності, партисипативності, незалежності засобів масової інформації [19].

Крім концепції “governance” існують інші сучасні концепції державного управління, такі як нова інституційна теорія, синергетичний підхід до державного управління. Що стосується нової інституційної теорії і її практичної цінності в галузі дослідження державного управління, то, враховуючи транзакційні витрати, можна добитися найбільшої ефективності публічного управління. Аналізуючи синергетичний підхід до управління, слід відзначити, що синергетика – це особливий сучасний стиль наукового мислення. Управління в режимі самоорганізації має бути орієнтоване на вирішення двоєдиного завдання: а) створення умов, необхідних для реалізації власних тенденцій розвитку системи; б) забезпечення керованої системи засобами, необхідними для досягнення своїх власних цілей. Таким чином, можна говорити про існування ефективніших моделей і концепцій державного управління.

Незважаючи на динамічний розвиток теорії публічного адміністрування, залишається немало відкритих наукових проблем. До них можуть бути віднесені питання: про оптимальне співвідношення централізації та децентралізації; раціональної ієрархії відносин у системі державного адміністрування; розподілу влади між державою і органами самоврядування, ефективності та якості державного управління і багато інших. Але головною науковою проблемою залишається питання про адаптацію світового досвіду, накопиченого теорією публічного адміністрування, до національних умов розвитку держави.

ТЕМА 2. ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Для розуміння особливостей інституту публічної служби корисним є звернення до досвіду європейських країн, зокрема Франції, де існує три публічні служби:

1. Державна служба (51%) – аналог в Україні: центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, в тому числі освітні заклади.
2. Територіальна служба (30%) – аналогом в Україні слугують місцеві державні адміністрації та комунальні заклади.
3. Служба охорони здоров'я (19%) – аналогом в Україні виступає сфера охорони здоров'я.

До державних службовців у Франції належать чиновники, які працюють на посадах різних типів в установах центрального і місцевого рівнів (центральні та деконцентровані адміністрації).

Центральні адміністрації (які розташовані в Парижі, але можуть бути делокалізовані в провінцію) здійснюють розробку і координування державних програм на національному рівні.

Деконцентровані адміністрації реалізують державну політику на місцевому рівні. Чиновники, які в них працюють, підпорядковані префектурам і суб-префектурам, а також регіональним і департаментським управлінням різних міністерств (департаментські управління Міністерства забезпечення, Міністерства сільського і лісового господарства, Міністерства із санітарних і соціальних питань тощо). Проте, з різних причин, деякі служби відхиляються від цієї ієрархії: служби міністерства Національної освіти підпорядковуються ректору, служби міністерства юстиції та служби міністерства захисту – воєнному керівництву, і, звісно, всі делокалізовані підрозділи центральних служб.

До територіальних публічних службовців належать чиновники (приблизно 1,5 млн осіб) комун та мерій, які працюють у виконавчих службах департаментів, регіонів, комун, публічних установах міжкомунального співробітництва, офісах житла тощо.

Службовці державної та територіальної служб підпорядковуються префекту, який є представником уряду та гарантом додержання законності.

На службі охорони здоров'я (725000 осіб) перебувають працівники публічних лікарень, домів престарілих, департаментських установ допомоги дитинству, публічних установ для дітей і підлітків-інвалідів або дітей з відхиленнями, публічних або напівпублічних центрів-притулків і центрів соціальної адаптації. Персонал кожного з цих закладів підпорядковується керівнику установи, але також має загальний статут. В кожному регіоні існує Регіональне агентство охорони здоров'я, яке очолює високопоставлений чиновник, що не залежить від префекта, і здійснює координацію діяльності всіх цих закладів охорони здоров'я [6].

Чиновники всіх трьох служб керуються єдиним загальним статутом публічної служби, основу якого складають чотири закони: № 83-634 від 13 липня 1983 р. “Про права і обов'язки чиновників”, № 84-16 від 11 січня 1984 р. “Про положення статуту для державної служби”, № 84-53 від 26 січня 1984 р.

“Про положення статуту для територіальної служби”, № 86-33 від 9 січня 1986 р.
“Про положення статуту для служби охорони здоров’я” [6].

У законах статуту визначені політичні й соціальні права, обов’язки та основні принципи, що гарантують незалежність чиновників, постійність зайнятості, ефективну систему управління.

До політичних прав належать свобода совісті, свобода вступу до політичних партій і обіймання в них керівних посад, можливість висування своєї кандидатури на виборах зі збереженням посади на час і після виборів, свобода переконань (що стосується свободи мати і висловлювати політичні погляди, для кожного чиновника встановлена можливість мати і висловлювати свої політичні погляди поза робочим місцем).

До соціальних прав належать: право на створення профспілок, на участь в управлінні установою, право на страйки. Це право не існує для службовців адміністрації. Довгий час воно за ними навіть не визнавалось через причини, які стосуються як потреб публічної служби, її безперервності, так і державної влади. Однак деякі категорії службовців його позбавлені, а саме – поліцейські, працівники виховних установ, диспетчери повітряних ліній.

До обов’язків службовців входять: сумлінна праця на робочому місці, збереження професійної таємниці, незалежність від стороннього впливу, неприпустимість сумісництва в інших державних і приватних організаціях тощо.

Слід зауважити, що значна кількість чиновників відхиляються від загального статуту. Існує чотири вартих уваги винятки:

- чиновники парламентських асамблей, які є державними службовцями, але їх статут і кар’єра визначаються тим бюро асамблеї, до якого вони належать;

- магістрати загальних судових установ: ст. 34 і 64 Конституції уточнюють, що статут магістратів загальних судових установ визначається основним законом;

- військовослужбовці, статут яких фіксується законом від 13 липня 1972 р. (Особливі статuti існують і для інших категорій чиновників);

- позаштатні службовці, які не є чиновниками, і укладають із публічним роботодавцем двосторонній контракт. Проте загальний статут публічної служби не повністю їх ігнорує, оскільки ці службовці можуть бути призначені на посади на постійній основі [6].

Пірамідальна структура публічної служби у Франції включає в себе близько 2 тис. різних “корпусів” чиновників. Корпус включає службовців, які виконують однакову роботу і обіймають однакові посади (наприклад корпус контролю об’єднує всіх інспекторів). Посади, які підпорядковуються одному особливому статуту (в додаток до загального статуту), створюють корпус, який також називають у територіальній публічній службі “рамка посад”. Кожний корпус публічної служби обов’язково належить до однієї з трьох категорій посад публічної служби: категорія А, категорія В та категорія С.

Категорія С включає виконавців і допоміжний персонал. Набір, як правило, здійснюється за наявності диплома про закінчення коледжу, свідоцтва про професійну підготовку або свідоцтва про закінчення професійного училища. Але, правдою є і те, що із зростанням безробіття рівень освіченості кандидатів значно підвищився, реальний рівень їх дипломів набагато вищий. До цієї кате-

горії включені такі звання, як адміністративний службовець, адміністративний заступник, тобто службовці, що працюють на прийомі, в секретаріатах, технічні службовці, робітники і контролери.

До категорії В входять службовці середньої ланки, спеціалісти, які реалізують вказівки і рішення. До нього входять близько 40% чиновників, зокрема адміністративні службовці, які можуть займати посади завідуючих бюро у невеликих підрозділах, і під час розвитку своєї кар'єри мають можливість перейти до категорії А. Корпус учителів початкових класів належить до категорії В, а корпус викладачів середніх шкіл – до категорії А. Звичайний рівень вступу до категорії В – наявність диплома бакалавра.

До категорії А (20% від загальної кількості чиновників) входять службовці, які виконують місії планування, керівництва, організації, розробки. На них покладається вироблення управлінських рішень.

Категорія А поділяється на дві підкатегорії: А та А+. Набір здійснюється через конкурс, за наявності рівня бакалавр +3 або +4 (роки навчання у ВНЗ). Як правило, категорія А – це аташе адміністрації, субдивізійні інженери, сертифіковані викладачі, старші офіцери, керівники категорії А+, громадянські адміністратори, агреже, головні інженери, а також генерали та штабні офіцери.

Відповідно до термінології статуту, чиновник – це службовець, який має звання та обіймає посаду на постійній основі. Тобто одного факту обіймання посади публічної служби недостатньо: особа, яка працює за контрактом, не є чиновником, як і службовець-стажер. Першому необхідно мати звання, іншому – бути включеним до штату. Зарахований до штату чиновник може перебувати в становищі прикомандирування або запасу.

Чиновником стають через вступ у звання, шляхом проходження конкурсу (звичайний шлях) або шляхом інтеграції. З цього моменту чиновник стає власником цього звання, що дає йому впевненість у службовому просуванні і підвищенні окладу. Темпи розвитку кар'єри залежать від оцінок його роботи. Призупинення кар'єри відбувається у випадку серйозного проступку та рішення паритетної комісії, прийнятого при гарантуванні додержання необхідних правил і прав захисту.

Звання гарантує просування по службі та оплату праці, але не дає жодного права на посаду. Тобто не обов'язково одночасно мати звання і посідати певну посаду: чиновник може бути призначений на посаду, на якій він буде підпорядковуватись начальнику, звання якого є нижчим. Так само призначення на посаду не обов'язково тягне за собою підвищення звання: через прикомандирування адміністратор може бути призначений на посаду начальника без переходу в інше звання.

Оплата праці публічних службовців складається з трьох частин: основного утримання, додаткової винагороди і соціальних пільг. На початку кар'єри службовці отримують, як правило, меншу заробітну плату, ніж працівники підприємств і приватних фірм, але з роками утримання державного службовця зростає, і під кінець служби він отримує більше, ніж згадані категорії працівників, що забезпечує йому стабільність і впевненість у завтрашньому дні. До додаткових виплат належать: надбавки на проживання, надбавки на членів родини тощо. Щодо соціальних пільг, то вони полягають передусім в особливому пенсійному забезпеченні, а також більш привілейованому соціальному забезпеченні.

У Франції діє складна система відбору державних службовців. Причому конкурс вважається найкращим шляхом для претендента на ту чи іншу посаду. Загальний статут передбачає проведення конкурсу стосовно більшості категорій службовців.

Проте вищі та нижчі посади не підпадають під конкурсну систему: обіймання найвищих посад відбувається шляхом призначення, а на найнижчі посади персонал набирається за допомогою тестів та іспитів за спеціальністю.

Конкурс проводиться або у вигляді іспитів, або за ступенями і званнями шляхом порівняння послужного списку кандидатів. Паралельно проводяться, як правило, три конкурси: для випускників ВНЗ; для кадрових службовців; для тих, хто вступає до Національної адміністративної школи.

Для переходу чиновника в інший корпус, відмінний від того, до якого він належить, існує дві можливості: прикомандирування (із збереженням права на повернення) або інтеграція (з втратою зв'язку з попереднім корпусом), завдяки чому досягається гнучкість набору персоналу та управління кар'єрою. Принцип полягає в тому, що прикомандирування або інтеграція здійснюються в еквівалентне звання та в ешелон, індекс якого прирівнюється або є безпосередньо вищим за той, який мав службовець у своєму минулому корпусі.

Система переміщення і просування по службі відбувається всередині корпусів, за класами та ешелонами. Можливе, наприклад, переміщення всередині одного і того самого корпусу службовців з однієї роботи на іншу в тому ж розряді, іноді зі зміною місця проживання, причому як за згодою працівника, так і без неї. Можливе просування вгору по ієрархії у тому самому корпусі, на тій же посаді, у тій самій установі.

Просування за ешелонами залежить в основному від вислуги років: кожні 1,5-2 роки чиновнику, який успішно пройшов атестацію, присвоюється наступний розряд і вища заробітна плата. Якщо атестаційна оцінка незадовільна, просування затримується, проте, незалежно від темпу, всі службовці просуваються по службі.

Просування за класами відбувається за вибором керівництва, або за конкурсом, або на основі атестації, коли кожному службовцю його безпосереднім керівником дається щорічно оцінка в балах у вигляді розгорнутої характеристики.

З іншого боку, ця пірамідальна структура не завжди збігається з ієрархією в організації. Володіння званням не дає права на посаду. Саме тому публічна служба не схильна до надмірної бюрократизації. Так, в одній адміністрації можна побачити начальників відділів, які належать до корпусу адміністраторів, інші – до корпусу адміністративних секретарів. Між ними не існує жодної ієрархічної субординації, і в структурі організації вони займають однакове становище. Може навіть трапитися так, що ієрархічна субординація буде прямо протилежною ієрархії звань.

Чиновники, які працюють у різних службах, керуються у своїй поведінці різними факторами. П.Жевар виділяє три провідних чинники, а саме раціональний, організацій і особистісний.

Раціональний фактор, найбільш очевидний і найбільш бажаний, пов'язаний із ситуацією, коли службовці працюють з метою досягнення цілей, поставлених керівництвом. Найчастіше за все лише цей фактор і враховується при заохоченні працівників, хоч іноді він присутній у меншому ступені, чим інші.

Організаційний фактор пов'язаний із ситуацією, коли службовець працює заради престижу організації, до якої він належить. У цьому випадку чиновник може переоцінювати важливість ролі своєї адміністрації, ставлячи стислі терміни і здійснюючи надмірний контроль.

Особистісний фактор пов'язаний із ситуацією, коли чиновник працює, щоб його більше цінували. В таких умовах працівник може створювати враження перевантаження роботою. Або ж він може захотіти показати своє вміння складати документи і підготувати занадто довгий звіт, ризикуючи згаяти час і випустити з уваги реальну ціль. Це демонструє, що турбота про суспільні інтереси часто відходить на інший план. Це найбільша складність для координатора державних програм: іти далі особистих мотивів службовців або приватних проектів служб, щоб різні організації і люди працювали разом у спільному раціональному напрямі. Вихід із таких ситуацій іноді знайти важко.

Таким чином, до особливостей інституту публічної служби Франції належать: наявність трьох видів публічної служби – державної, територіальної, служби охорони здоров'я; конкурсна система відбору публічних службовців; поділ публічних посад службовців на категорії, корпуси та ешелони.

Вказані характерні риси забезпечують високу мобільність публічних службовців у рамках пірамідальної структури служби за допомогою механізмів прикомандирування та/або інтеграції.

Вивчення досвіду організації публічної служби доводить, що у Франції значна увага приділяється мотивації публічних службовців, яка здійснюється за допомогою матеріальних (плата праці публічних службовців складається з основного утримання, додаткових винагород і значної кількості соціальних пільг) і моральних стимулів (можливість кар'єрного зростання всередині корпусів, за класами та ешелонами, підвищення у званні).

У зв'язку з цим до раціональних тенденцій зарубіжного досвіду функціонування інституту публічної служби, які доцільно рекомендувати до адаптації в умовах України, належить необхідність розмежування публічної служби і державної (які співвідносяться як ціле і часткове), посилення мотивації службовців, розробку механізмів підвищення мобільності службовців.

ТЕМА 3. СВІТОВИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Сучасні процеси демократизації українського суспільства та реформування системи державного управління України включають не лише застосування нових управлінських технологій, але й упровадження інноваційних та ефективних моделей управління. Такі моделі публічного управління, як “new public management”, “governance” і “good governance” успішно апробовані багатьма розвиненими країнами світу, сутність цих моделей управління полягає в поступовому переході від виконавчо-розпорядчих форм управління до врядування, орієнтованого на задоволення потреб та інтересів клієнтів (споживачів послуг).

Виникнення в науковій літературі поряд з поняттям “державне управління” поняття “публічне адміністрування” спричинило певну дискусію з приводу їх вживання та змісту. Так, згідно з тлумачним словником української

мови, адміністрування є бюрократичним керуванням за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва [20, с. 8]. Однак, на думку українських учених, у сучасному розумінні “адміністрування” має значно ширший характер, воно охоплює сферу державного управління і включає в себе поняття “демократичного врядування”. Якщо за узагальненим визначенням, державне управління є діяльністю особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси, то стосовно публічного адміністрування думки науковців розходяться.

Як зазначають М.Куйбіда та О.Парфенюк [21], головна суть публічної адміністрації, яку представляють чиновники всіх рівнів, бути приязною, по-перше, до громадян – оскільки вони платять податки й мають право очікувати ретельного, термінового й ввічливого вирішення їхніх справ, по-друге, до підприємців – тому що вони теж платять податки й хочуть справедливості з боку держави. Такий підхід висуває певні вимоги, яким мають відповідати державні службовці для виконання своїх функцій. Ці вимоги розцінюються як необхідні кроки, що повинна здійснити держава назустріч суспільству. Проте в такому разі йдеться про державне адміністрування, яке має бути наближене до суспільних вимог, а не про публічне (суспільне), адже суспільство не може адмініструвати само себе.

Іншим змістовним навантаженням наділяють публічне адміністрування ті, хто передбачають у ньому обов’язкову демократичну складову – так зване демократичне врядування. Зокрема, відомий західний учений і філософ Дж. Міль у своєму есе “Про свободу” [22] указав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. На його думку, суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе для себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунути у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки його члени не навчаться покорі. Тому врядування над таким суспільством має полягати й у тому, щоби примусити його коритися [22].

Серед напрямків публічного адміністрування останніх років доцільно виділити концепцію ефективного управління (Good Governance), яка враховує суспільний контекст у реформуванні публічної адміністрації, а саме у сфері доведення до універсальних стандартів, таких як професіоналізм, політична нейтральність, порядність, уникання конфліктів інтересів та ін. Відправною точкою у цьому випадку є думка, що сфери громадської адміністрації і бізнесу принципово між собою відрізняються, тому цей спосіб їх організації і функціонування повинен бути іншим. Саме поняття “добре управління” охоплює демократичну і ефективну систему керування, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість громадських послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб. “Добре управління” вимагає довіри суспільства до уряду, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами.

Головними принципами публічного адміністрування виступають: максимальна наближеність до потреб клієнта (громадянина); направленість дій управлінців на забезпечення належного сервісу; гнучкість та здатність до новаторських рішень у забезпеченні сервісних послуг. Відтак, завдання

адміністрації полягає у створенні прозорості та доступності послуг, забезпеченні належного рівня підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні ринкових умов, орієнтованих на сервіс.

Ключовою проблемою розвитку публічного адміністрування в Україні є забезпечення якості послуг, що надаються громадянам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому однією з головних законодавчих прогалин у вирішенні даної проблеми, на думку багатьох науковців та практиків управління, є відсутність у чинній Конституції України визначення термінів “адміністративна послуга” та “публічна послуга”, що спонукає тлумачити ці поняття в контексті ідеології державного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню. У розвинених демократичних країнах таку ідеологію викладено у спеціальних актах, таких як: “Хартія громадян” (Великобританія, Індія), “Хартія державних службовців” (Італія) або “Хартія клієнтів” (Бельгія) тощо. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості.

Російські дослідники системи оцінювання державних та муніципальних послуг стверджують, що публічними слід вважати послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час безпосередньої взаємодії з клієнтами (споживачами) [79, с. 77]. З іншого боку, публічні послуги також можуть надаватися неурядовими, комерційними та некомерційними організаціями, яким було делеговано державними органами надання цих послуг.

Вчені зазначають, що слід розділяти державні публічні та державні адміністративні послуги. До перших зараховують послуги, які направлені на зовнішніх (по відношенню до держави) клієнтів; другі – ті, що спрямовані на інші державні та муніципальні органи [23, с. 81-85]. При цьому якість послуг науковці пропонують розглядати з двох позицій: з позиції змісту одержаних результатів; з позиції комфортності умов одержання послуги [23, с. 99].

На нашу думку, серед багатьох підходів до визначення поняття “якість” стосовно державно-управлінської діяльності найбільш прийнятним є визначення якості як функції управління. Якість послуг також може виступати як показник повноти задоволення потреб клієнтів (громадян) або досягнення поставленої управлінської цілі. Управління якістю послуг передбачає перенесення акценту з контролю на створення вартості послуг, зміцнення процесної орієнтації та вимогу виконання очікувань замовника.

Орієнтація на якість обслуговування населення визначає цінність та ефективність державного управління для громадян. Відповідно до цього одним з напрямів адміністративних реформ, проведених у країнах розвинутої демократії, було запровадження оцінювання ефективності роботи органів влади у зв’язку з якістю надання публічних послуг. За висновками фахівців Світового банку [24], якість урядування (адміністрування) у більшості демократичних держав вимірюється відносно сталим набором критеріїв, які стосуються наступних аспектів: публічність і передбачуваність (прогнозованість); полі-

тична стабільність і відсутність насилля; ефективність уряду; якість регулятивної діяльності; верховенство права; контроль за корупцією.

Слід зазначити, що критерії ефективності та якості діяльності органів влади щодо надання послуг мають певні відмінності в різних країнах, однак спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами, які, зокрема, визначені як пріоритетні для країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Такими базовими принципами є:

- верховенство права як основа прав та свобод людини і громадянина, справедливості та гуманізму в публічній діяльності;
- законність як підґрунтя публічної адміністрації відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законом;
- відкритість та прозорість як доступність для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації;
- процедурна справедливість, яка гарантує зважене та неупереджене застосування права, поваги до людини, захисту її честі та гідності;
- пропорційність як вимога щодо обмеження адміністративних дій метою, яку необхідно досягти, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- підконтрольність як обов'язковий внутрішній та зовнішній, у тому числі судовий, контроль за діяльністю публічної адміністрації;
- відповідальність як обов'язок кожного адміністративного органу публічно відповідати за свої дії та прийняті рішення перед особою та суспільством;
- високі етичні стандарти поведінки як умова створення сприятливої атмосфери під час надання послуг та забезпечення якості самих послуг.

Як свідчить практика публічного адміністрування, запровадження критеріїв оцінки надання публічних послуг органами влади у багатьох розвинених демократичних країнах допомагає точніше оцінювати ефективність державного управління та діяльності влади. Зокрема, всі країни, що входять до ОЕСР, розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і на національному рівні мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної оціночної системи, прозорі та гнучкі механізми перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності. У США федеральний уряд і понад тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає дедалі динамічнішим у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їх відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості.

Слід додати, що критерії оцінки якості діяльності органів державного управління є також інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вони демонструють, наскільки результативно працює орган місцевої влади, за якими напрямками та в якому обсязі він використав наявні фінансові ресурси. Завдяки цим критеріям громадськість має можливість контролювати діяльність влади.

У публічному адмініструванні дбання про якість послуг має величезний вплив не лише на задоволення потреб клієнтів, але й на розбудову позитивного іміджу всієї влади. Крім того, практика переконує, що якість та ефективність є

головними показниками успішності публічного управління, повноти забезпечення прав і законних інтересів громадян та відповідності управлінських послуг їх очікуванням.

Серед ефективних засобів визначення якості адміністративних послуг слід виділити систему управління якістю (СУЯ), що відповідає вимогам норми ISO 9001 і яка була запроваджена в практику публічного адміністрування у другій половині 90-х рр. минулого століття. Ця система донедавна асоціювалася виключно з бізнесовими структурами, проте використання у публічному управлінні методів, що застосовуються у приватному секторі, дозволило отримати певні позитивні результати.

Як довів досвід розвинених країн, зважаючись на впровадження системи, а потім її сертифікацію, органи публічної адміністрації перш за все підкреслюють наступні вигоди:

- управління організацією відповідає стандартам ЄС;
- надійність адміністрацій для структур, які управляють допоміжними програмами, а для органів самоврядування – для інвесторів;
- вірогідне зменшення коштів діяльності завдяки кращому використанню існуючих засобів;
- зростання престижу адміністрації та службовців.

Говорячи про сучасну СУЯ в адміністрації, необхідно також виділити чотири ключові сфери її дії, а саме:

- обслуговування замовників (клієнтів);
- кваліфікація і компетенція кадрів адміністрації;
- інформаційна система (управління адміністрацією);
- організаційна система (структура) [25].

Пересічний громадянин оцінює функціонування адміністрації через власний досвід, що виникає з контактів з чиновниками. Ключові вимоги норми ISO 9001 ґрунтуються на одній з головних засад управління якістю, тобто так званій “орієнтації на замовника”, яка накладає на адміністрацію, що запровадила систему управління якістю, обов’язок перманентного вдосконалення процесів, пов’язаних з обслуговуванням замовників.

Одним з найважливіших явищ останніх років є звернення особливої уваги на “управління повною якістю” або “комплексне управління якістю” (Total Quality Management – TQM). За висновками Маршала Сашкіна, Кеннета Кісера та Едварда Демінга, комплексне управління якістю означає, що культура даної організації визначає і підтримує постійне прагнення до задоволення замовників за допомогою інтегрованої системи знарядь, методик і навчання. Це пов’язано з постійним удосконаленням процесів, що виконуються в організації, і надання послуг високої якості [25].

Умовою комплексного управління якістю є системне сприйняття організації. Добінс і Гравфорд-Масон окреслюють три системи, за які відповідають адміністративні працівники: суспільна (культурна) система, система управління і технічна система. Суспільна, або культурна система – це комплекс переконань і поведінки, що є спільними для всіх представників органу (організації). Технічна система складається з таких чинників, як: технології, що використовуються та інфраструктура (економічні рішення, програмне забезпечення і комп’ютерне устаткування, капітальні інвестиції,

необхідні для виконання місії органу (організації)). У свою чергу, система управління – це процес управління людськими і матеріальними ресурсами органу чи організації [25].

Досвід польських науковців та практиків публічного адміністрування доводить, що першим питанням, на яке потрібно відповісти перед початком впровадження методики управління якістю в публічній адміністрації, є питання “Яка основна мета цієї операції?” і вирішити, чи це:

- лише сертифікація;
- чи збільшення задоволення замовника від послуг, які надає публічна адміністрація, та підвищення ефективності видачі публічних коштів;
- чи створення проякісної організаційної культури;
- чи забезпечення якості надаваних послуг або ліквідація недоліків у функціонуванні системи.

При цьому слід усвідомлювати, що головними умовами, які сприяють удосконаленню якості, є: відповідальність керівництва та управління; цінності, позиції, поведінка; цілі вдосконалення якості: зрозумілі, вимірні, визначені в часі, реальні, амбітні; а також комунікація в організації і колективна праця [25].

Аналізуючи стан справ щодо управління якістю послуг у системі публічного адміністрування України, слід зазначити, що важливим кроком до покращення якості державно-управлінської діяльності стало запровадження в діяльності органів виконавчої влади системи управління якістю ISO 9001-2001 (Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 “Про затвердження Програми запровадження управління якістю в органах виконавчої влади”) [26]. Дана система є інструментом для вирішення організаційних проблем і базується на вимогах нормативних документів, що регулюють внутрішню діяльність органів виконавчої влади. Вона покликана гарантувати здатність апарату органу державної влади досягти поставлених перед ним цілей. Ключовим для створення системи управління якістю є визначення “споживач” і “послуги”. Перехід до нової ідеології державної служби, в якій є “замовник” і “споживач” послуг, а не “прохач”, як було до останнього часу, вимагає від представників органів виконавчої влади особливої професійної та етичної культури і покладає на них підвищену відповідальність за прийняті рішення чи надані послуги.

На думку українських фахівців державного управління, впровадження системи управління якістю в органах державної влади України дає можливість:

- покращити якість послуг, які надаються споживачам;
- покращити прозорість діяльності органів державної влади та рішень, що вони приймають;
- збільшити мотивацію та задоволеність персоналу за рахунок кращої організації роботи;
- посилити цілеспрямованість роботи, якість управління організацією та можливості щодо її удосконалення [27, с. 53].

Треба визнати, що СУЯ в Україні поки має переважно формальний характер і потребує детального вивчення всіх позитивних та негативних ефектів від запроваджених у діяльність органів виконавчої влади засобів оцінки якості управлінських послуг. При цьому, на наш погляд, необхідним є також

широке висвітлення основних цілей та завдань цієї системи для інформування громадян, які є головними споживачами публічних послуг.

Важливим кроком у напрямі щодо оцінки якості управлінських послуг в органах державної влади України також стало проведення серед центральних та місцевих органів виконавчої влади Всеукраїнського конкурсу “Приязна адміністрація”, який має на меті:

- виявлення кращих форм і методів організації роботи з населенням;
- вивчення, узагальнення та поширення кращого досвіду з питань якості та своєчасності надання державних (адміністративних) послуг громадянам України;

- підвищення престижу державної служби та державного службовця;
- заохочення, стимулювання державних органів, які працюють на високому професійному рівні до нових стандартів Європейського Союзу [28].

Відповідно до Положення про Всеукраїнський конкурс “Приязна адміністрація”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2007 р. № 933 (із змінами) [29], Конкурс відбувається у чотирьох номінаціях: центральні органи виконавчої влади; територіальні органи центральних органів виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації; районні, районні у м. Києві та Севастополі державні адміністрації. Передбачені конкурсом анкети учасника конкурсу та споживача послуг містять запитання, що торкаються наявного стану справ щодо надання державним органом влади управлінських послуг, а також вивчення потреб і очікувань громадян, які звертаються за цими послугами. Так, в анкеті споживача послуг у розділі “Процедури обслуговування відвідувачів” зазначені, зокрема, такі запитання: “Чи були ввічливими та уважно поставились до порушених Вами питань співробітники органу?” та “Чи стикалися Ви із проявами корупції у даному органі?”. Водночас анкета учасника конкурсу містить низку запитань, пов’язаних із якістю управлінських послуг органу, чия робота оцінюється. Заслуговують на увагу такі запитання, як: “Чи проводяться для працівників спеціальні тренінги щодо професійної етики та поведінки державних службовців?”, “Чи проводяться для працівників навчання з метою підвищення знань антикорупційного законодавства?”, “Чи проводяться анкетування громадян щодо якості отриманих послуг через веб-сайт?” та “Чи розміщена в доступному для відвідувачів місці скриня для заповнених анкет щодо вивчення очікувань споживачів послуг, які надаються органом?” [30].

Позитивним є той факт, що конкурс “Приязна адміністрація” націлений саме на вивчення думки споживачів послуг органів державної влади, адже громадяни, які відвідують органи влади з метою вирішення певних проблем, здатні більш адекватно оцінити діяльність і конкретних посадовців, і всього органу влади в цілому, ніж це могли б зробити внутрішні аудиторські перевірки. Проте слід зазначити, що, на наш погляд, в анкетах для оцінювання роботи державного органу надто детально прописані питання щодо технічного та санітарно-гігієнічного стану органу, а от питанням культури обслуговування споживачів послуг приділено недостатньо уваги.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зазначити, що в Україні діє певна система управління якістю адміністративних послуг органів влади. Однак для покращення цієї системи необхідно розробити цілісний комплекс виконавчих

критеріїв, які на національному рівні повинні мати обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної оцінної системи, прозорі та гнучкі механізми перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності. Крім того, слід законодавчо затвердити питання надання публічних адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, розмежувати відповідальність за надання послуг громадянам між різними рівнями публічної влади і особливо між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Нормативно-правове забезпечення раціональної системи публічного адміністрування в Україні повинно здійснюватися, зокрема, через нову редакцію законів України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про державну службу”, “Про політичні партії”, “Про об'єднання громадян”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Ці закони мають унормувати розмежування повноважень та взаємодію в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також уточнити перелік публічних послуг, які надаються відповідними органами влади України.

Створення дієвої системи управління якістю публічних (адміністративних) послуг в Україні дасть змогу підвищити ефективність державно-управлінської діяльності та покращити імідж державних інституцій і повернути довіру громадян до влади.

ВИСНОВКИ

Проблема розвитку публічних адміністрацій в Україні є недостатньо дослідженою у зв'язку з тим, що в науковій літературі не відпрацьовано єдиного підходу до трактування сутності публічного адміністрування, у нормативно-правових документах не визначено зміст цього поняття і таких, що є спорідненими (адміністративна послуга, публічна послуга, публічні функції тощо). Водночас окремі питання є достатньо висвітленими, це стосується реалізації влади, розвитку місцевого самоврядування, взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, підвищення якості послуг тощо. Але практика вимагає розробки нових підходів, що базуються на принципах комплексності і системності, використанні світового досвіду, запровадженні напрацювань теорії і практики менеджменту базових структур.

Незважаючи на динамічний розвиток теорії публічного адміністрування, залишається немало відкритих наукових проблем. До них можуть бути віднесені питання: про оптимальне співвідношення централізації та децентралізації; раціональної ієрархії відносин у системі державного адміністрування; розподілу влади між державою і органами самоврядування, ефективності і якості державного управління, світового досвіду, накопиченого теорією і практикою публічного адміністрування, до національних умов розвитку держави.

Діяльність органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в сучасній Україні має ознаки публічного адміністрування, що пов'язано із зміною характеру відносин з юридичними і фізичними особами у зв'язку з розвитком ринкової економіки та демократизацією суспільства.

Юридично публічні адміністрації в Україні відсутні. Їх легітимізація потребує закріплення в нормативно-правових документах змісту відповідних понять, переліку організацій, установ та підприємств, що здійснюють публічне адміністрування, особливостей їх статусу, повноважень, цілей, форм і методів діяльності тощо.

Поряд із Законом України “Про публічні адміністрації в Україні” доцільно підготувати та ухвалити закони “Про систему виконавчої влади в Україні”, “Про центральні публічні адміністрації”, “Про здійснення територіального адміністрування”, “Про місцеві публічні адміністрації”, а також “Процедурний кодекс діяльності публічних адміністрацій”.

Обмеженість світового досвіду переходу від тоталітарного суспільства до демократичного, оригінальність і складність проблем, що з цим пов’язані, зумовлюють необхідність створення науково-дослідного центру відповідної спрямованості при Кабінеті Міністрів України.

Публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів.

Подальший розвиток публічного адміністрування доцільно спрямовувати у напрямі формування системи цінностей, політик та інституцій, які створюють підґрунтя для взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу, а також становлення нового публічного менеджменту, що орієнтований на досягнення конкретного результату, з використанням переваг стратегічного управління, адміністративного реінжинірингу, маркетингу тощо.

До раціональних тенденцій зарубіжного досвіду функціонування інституту публічної служби, які доцільно рекомендувати до адаптації в умовах України, належить необхідність розмежування публічної служби і державної (які співвідносяться як ціле і часткове), посилення мотивації службовців, розробку механізмів підвищення мобільності службовців.

У системи розвитку публічного адміністрування одним з важливих питань є не тільки отримання даних, які характеризують соціальний капітал, але і сприяння найбільш ефективному використанню показників цього ресурсу. Подібні потреби вимагають створення на основі Інтернету технологій загальнодержавного інформаційного банку даних, доступного для використання державними службовцями, науковцями та іншими зацікавленими особами. Ці дії дозволять сприяти більш якісному отриманню інформації щодо розвитку суспільства на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях, її аналізу та розробки ефективної політики з вирішення проблем розвитку суспільства.

В Україні діє певна система управління якістю адміністративних послуг органів влади. Однак для покращання цієї системи необхідно розробити цілісний комплекс критеріїв, програм щодо забезпечення підтримки даної оцінної системи, прозорі та гнучкі механізми перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності.

Крім того, слід законодавчо затвердити питання надання публічних адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, розмежувати відповідальність за надання послуг громадянам між різними рівнями публічної влади і особливо між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У числі інструментів, які можуть використовуватися для нарощування потенціалу публічно-адміністративній діяльності на рівні державних організацій, входять: стратегічне планування з кінцевою метою встановлення і корегування напрямів діяльності; партнерський підхід на основі широкої мережевої взаємодії, створення коаліцій і пропаганди концепції національної відповідальності урядів і місцевих співтовариств; налагодження колективної роботи, у тому числі за рахунок багатогалузевого підходу й управління перетвореннями; адміністративна і бюджетна децентралізація для підвищення підзвітності в контексті розробки політики; гнучке надання високоякісних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Купряшин Г. Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения / Г. Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2003. – № 1. – Режим доступа : <http://www.spa.msu.ru>
2. *Public Administration Review.* – Vol. 56. – N 3 (May – Jun., 1996). – P. 247-255.
3. *Рейни Х. Дж.* Анализ и управление в государственных организациях : пер. с англ. / Х. Дж. Рейни. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 402 с.
4. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт., 2008 р., Львів. : Ч. 1 / ред. : В. С. Загорський ; А. В. Ліпенцев ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2008. – 561 с.
5. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / Центр політико-правових реформ ; [упоряд. І. Коліушко, В. Тимощук]. – К. : Фокус-Ю, 2006. – 192 с.
6. *Жевар П.* Основные вопросы публичной службы / П. Жевар ; пер. с фр. Ю. Брагиной. – Лиль : Изд-во РИУ, 2004. – 164 с.
7. *Бианки В. А.* Психологические аспекты функционирования власти в сетевых структурах / В. А. Бианки. – Режим доступа : bianki.ru/docs/nws2.doc
8. *Шаров Ю.* Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців / Ю. Шаров – Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid...?art_id=37695&cat_id...
9. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вест. Рос. ун-та дружбы народов. – (Серия “Политология”). – 2006. – № 8. – С. 27-43. – Режим доступа : www.humanities.edu.ru/db/msg/81505
10. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество, культура / М. Кастельс. – М., 2000.

11. *Кастельс М.* Становление общества сетевых структур : сборник / М. Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология ; под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – 285 с.
12. *Кастельс М.* Россия и сетевое общество / М. Кастельс, Э. Кисилева // Мир России, 2000. – № 1. – С. 4-5.
13. *Сморгунов Л. В.* Сетевая методология исследования политики / Л. В. Сморгун. – Режим доступа : <http://politanalysis.narod.ru/smorgunov2.html>
14. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгун. – Ч. 1. “Концепции и проблемы государственной политики и управления”. – М. : “Рос. полит. энцикл.” (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
15. *Савков А. П.* До проблеми осмислення теоретичних засад державного управління виборчим процесом / А. П. Савков. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_5/09sarpv.pdf
16. *Брызгунова Ю.* Региональная власть в системе политических сетей / Ю. Брызгунова // Власть. – 2007. – № 4. – С. 87-90.
17. *Сморгунов Л. В.* Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции “e-Government” к “e-Governance” / Л. В. Сморгун // Технологии информационного общества : Интернет и современное общество : труды VIII Всерос. объединенной конференции, Санкт-Петербург, 8-11 нояб. 2005 г. – СПб., 2005. – С. 160-161.
18. *Колодій А. Ф.* Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних досліджень / А. Ф. Колодій // Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук. практ. конф. (3 квіт. 2009 р., м. Львів) / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 48.
19. Основные политические проблемы внедрения модели “нового государственного менеджмента”. – Режим доступа : <http://centurion-center.narod.ru/vd4.html>
20. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел . – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
21. *Куйбіда М.* Формування понятійного апарату як складової частини інституційного розвитку державної служби України / М. Куйбіда, О. Парфенюк // Вісн. держ. служби України . – 2008. – № 3. – С. 34-39.
22. *Міль Дж. С.* Про свободу : есе / Джон Стюарт Міль ; пер. з англ. – К. : Основи, 2001. – 366 с.
23. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С. И. Неделько, А. В. Осташков, С. В. Матюкин и др. ; под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – М., 2008. – 321 с.
24. Публікації Світового банку. – Режим доступу : <http://go.worldbank.org/MKOG258VO>
25. Основи управління в публічній адміністрації : матеріали дистанц. навчання, організованого Польс.-укр. Центром громадської освіти у м. Краснік (Польща). – Режим доступу : <http://www.puoer.org>
26. Про затвердження Програми запровадження управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/

27. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. ; за заг. та наук. ред. проф. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 290 с.

28. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс “Приязна адміністрація” : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 933 (із змінами). – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/

З М І С Т

ВСТУП	3
ТЕМА 1. ЗМІСТ І ВЗАЄМОЗВ’ЯЗОК КЛЮЧОВИХ ПОНЯТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	4
ТЕМА 2. ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ	12
ТЕМА 3. СВІТОВИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	16
ВИСНОВКИ	23
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	25

Навчальне видання

*Мельтюхова Надія Миколаївна, Корженко Володимир Васильович,
Дідок Юлія Валентинівна, Набока Людмила Віталіївна,
Тимоха Денис Анатолійович, Єганов Володимир Володимирович,
Писаренко Жанна Анатоліївна, Гончарова Оксана Володимирівна,
Ваніна Яна Адольфівна, Коротич Олена Борисівна*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Методичні рекомендації

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *С. М. Шиманська*
Коректор *О. В. Должикова*
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 21.10.2010.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 1,92. Ум. друк. арк. 1,63.
Тираж 50 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.