

LEGAL AND POLITICAL SCIENCE

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК ОСНОВА
МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Аль-Атті Ірина,

аспірант спірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (МАУП),

Україна, м. Київ

ORCID:0000-0002-6682-4200

DOI: https://doi.org/10.31435/rsglobal_wos/30092019/6687

ARTICLE INFO

Received: 10 July 2019

Accepted: 15 September 2019

Published: 30 September 2019

KEYWORDS

public administration,
new state management,
neo-institutionalism,
governance,
good governance.

ABSTRACT

The article analyzes the approaches to reforming the public administration system. Three types of reforms have been implemented in the world: first, economization is to increase the efficiency of administration while saving money; the second area of reform was the decentralization of public administration, which was clearly reflected in the growing role of local governments in European countries; The third area of reform was to increase the openness of public administration to the public, which should have helped to increase the legitimacy of the administration in the new environment. The author analyzed the following modern models of public administration: new state management; neo-institutionalism; "Governance" (or "good governance").

Citation: Аль-Атті Ірина. (2019) Administratyvna Reforma yak Osnova Modernizatsii Publichnoho Upravlinnia. *International Academy Journal Web of Scholar*. 9(39), Vol.1. doi: 10.31435/rsglobal_wos/30092019/6687

Copyright: © 2019 Аль-Атті Ірина. This is an open-access article distributed under the terms of the **Creative Commons Attribution License (CC BY)**. The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) or licensor are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.

Постановка проблеми. На сьогодні система публічного управління перебуває у постійній трансформації та реформуванні. Одним з механізмів реформування системи публічного управління є проведення адміністративних реформ в Україні та світі. Адміністративні реформи пов'язані з формуванням політичної системи суспільства, зміни політичних пріоритетів та державної політики.

В Україні здійснюється системна реформа публічного управління через впровадження електронного уряду, зміни політичного курсу та впровадження децентралізації, тому актуалізується проблеми системного аналізу реалізації адміністративної реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративного реформування системи публічного управління в Україні та за кордоном розглядають у своїх роботах: В. Авер'янов, О. Амосов, Ю. Битяк, П. Божко, Т. Бондарчук, О. Валевський, В. Василевич, К. Ващенко, Х. Вольман, В. Галунько, В. Голубь, Я. Гонцяж, Н. Гончарук, В. Заблоцький, О. Западинчук, Д. Йосифович, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, В. Король, С. Кравченко, А. Куліш, І. Кульчій, В. Малиновський, М. Міхровська, Н. Нижник, І. Пахомов, В. Полтерович, М. Пухтинський, С. Серьогін, Ю. Тодика, А. Ткач, І. Тютюник, К. Холкері, О. Янчук та ін.

Однак, незважаючи на достатню кількість публікацій у науковому просторі України, відсутні системні дослідження реалізації адміністративної реформи як основи модернізації публічного управління.

Метою статті є систематизація наукових досліджень реалізації адміністративної реформи як основи модернізації публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасний розвиток публічного управління тісно пов'язаний із адміністративною реформою та запровадженням концепції нового публічного менеджменту (далі – НПМ), концептуальні основи якого розроблені в США ще в 70-ті рр. ХХ ст. [1, с. 30].

Г.Бекке пропонує три типи ідеального публічного управління. Односистемне управління (single-system management) застосовується в умовах стабільного інституційного оточення, а завдання публічного управління полягають у підтримці цієї стабільності. Багатосистемне управління (multi-system management) використовується в умовах конфліктогенних ситуацій і вимагає глибшої співпраці влади з оточенням. Тотальне управління (total-system management) застосовується в кризових умовах. Його завданням є зміна оточення через доступні владі інструменти. Крім того, на думку К. Щерського, особливим випадком тотального управління є багатолінійне (wielopasmowe) управління, що застосовується в умовах особливого типу політичних інституцій, яким є, наприклад, ЄС [5, с. 10].

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. відбулася низка реформ публічної адміністрації. Головною метою першої з них була економізація – посилення ефективності діяльності адміністрації за умови економії коштів. Новий публічний менеджмент спирався на ідею обмеження державного втручання в економіку, скорочення державних витрат на управління. Тому відбувалася приватизація надання державних послуг та створення ринку публічних послуг, на якому держава була лише одним із гравців. Це примусило публічну адміністрацію використовувати менеджерські та інші методи управління людськими ресурсами, які стали більш відкритими та конкурентоздатними.

Ринкові реформи привели до створення квазіринкових суб'єктів, що діяли як в інтересах держави, так і в публічних інтересах. Організаційні перетворення стосувалися насамперед створення в межах бюрократичних систем малих децентралізованих і автономних організацій, що дозволяло оперативніше реагувати на вимоги оточення. Увага зверталася не лише на чітке дотримання норм права, а й на застосування зобов'язальних процедур та зростання якості послуг.

Другий напрям реформ полягав у децентралізації публічного управління, що яскраво виявилось у зростанні в європейських державах ролі органів місцевого самоврядування.

Третій напрям реформ полягав у підвищенні відкритості публічної адміністрації для громадян, що повинно було сприяти зростанню легітимності адміністрації в нових умовах. Такий підхід виявився в декларуванні принципів «нового республіканізму» та «нового громадянства», що було особливо помітним в англосаксонських країнах. Таким чином, актуалізувався принцип «влади народу, для народу і через народ». Важливою метою реформи було зміцнення відносин влади та громадян і створення умов для більш активної участі суспільства у здійсненні влади. Це повинно було забезпечити зростання якості публічних послуг.

Слід відзначити, що ці реформи практично не стосувалися таких сфер публічного управління як оборона, охорона громадського порядку та юстиція. Щодо них вважалося за необхідне забезпечення стабільності та нейтральності.

Новий державний менеджмент як концепція та модель державного управління сформувався в 80-ті роки минулого століття. Він став відповіддю на кризові явища в державному управлінні, яке було вибудоване на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та державної служби, а також єдності управління й адміністрування [7].

Новий державний менеджмент передбачає застосування й таких технологій, як:

- бюджетування за результатами, тобто пріоритетне фінансування не стільки змісту органів виконавчої влади, кількості програм, що виконуються ними, залежно від ступеня їх ефективності, а також принципова орієнтація в оцінці ефективності діяльності державних установ на безпосередні результати, соціальний ефект від їх діяльності, а не на і освоєння ресурсів, необхідних для їх досягнення;

- сервісне адміністрування покликане скорегувати діяльність державних інститутів щодо якіснішого обслуговування громадян шляхом використання сучасної електронної системи надання послуг державних установ на офіційних веб-сайтах, де публікується уся інформація про діяльність з описом правил, вимог, порядку й вартості надання відповідних послуг.

Науковці брали до уваги такі процеси формування публічного управління, як децентралізація, створення моделі громадянської держави, формування концепції мережної держави, економізація державної політики. Ураховувався вплив на систему управління глобалізації та регіональних інтеграційних ініціатив [8].

Світовим банком, Міжнародним валютним фондом були зроблені спроби виробити практичні рекомендації для проведення посткомуністичних реформ. Але поступово

формувалося розуміння складності й багатоманітності процесу управління та сприйняття глобального управління як системи влади на різних рівнях людської діяльності – від родини до міжнародних організацій. Слід наголосити, що публічне управління в кожній державі здійснюється різними способами, на що останнім часом звертається особлива увага. Орієнтація на універсальність управління змінилася націленістю на культурну гетерогенність. Більш того, у деяких державах помітними є відмінності в управлінні навіть у регіонах. Простежується також відхід від превалювання економічності управління та передачі функції з надання послуг максимально приватним структурам до повнішого врахування особливостей публічних запитів та відповідальності влади перед громадянськістю. Відповідно зросла відповідальність держави перед громадянином та переглядалися функції державних службовців: розширення їх свободи діяльності поєднувалося із посиленням внутрішнього та громадського контролю [8].

Отже, дослідники публічного управління в перспективі мають враховувати, що воно ширше від класичної публічної адміністрації. Таку позицію в Польщі, зокрема, захищають В. Кізюн та Б. Кожух. В. Кізюн відзначає, що публічна адміністрація охоплює реалізацію послуг, визначених в інструкціях, а публічне управління більш самостійне в досягненні поставлених цілей та зорієнтоване на персональну відповідальність через планування, організацію, мотивацію і контроль. Якщо публічна адміністрація концентрується на впровадженні в життя політичних директив і процедур, то публічне управління охоплює не лише традиційне адміністрування, а й зобов'язує організацію до максимальної ефективності дій та відповідальності персоналу. Б.Кожух наголошує, що завданням публічного управління є гармонізація дій з досягнення визначених цілей та оптимального використання можливостей організованої діяльності людей, спрямованої на реалізацію публічних інтересів.

Одним із найбільш перспективних теоретичних напрямів дослідження публічного управління та політики поряд із менеджеріальною, синергетичною та мережевою концепціями є нова інституціональна теорія.

Один із провідних теоретиків комплексного підходу Ді Маджіо виділяє три основні напрями, існуючих у неонституціоналізмі (нова інституціональна теорія):

- по-перше, підхід, що ґрунтується на теорії раціонального вибору;
- по-друге, підхід, що базується на соціальному конструктивізмі;
- по-третє, неонституціональний підхід, що актуалізує функцію інститутів як посередник у вирішенні конфліктів [4, с. 67].

Актуальними залишаються виділені Г. Райтом атрибути поведінки бюрократії, які вона повинна мати для того, щоб відігравати позитивну роль у перебудові й модернізації країни: стимул, новаторство, гнучкість, зв'язок із громадськістю [2, с. 33-34]. Потрібно взяти до уваги виділені цим автором спільні риси та відмінності в публічному та менеджерському управлінні. Так, основними відмінностями названо різницю в орієнтації (прибуток та публічний інтерес); вимірюванні успіху (державне управління не має чіткого показника); правовому середовищі (державне управління має більше обмежень). Відповідно виділені методичні відмінності в діяльності публічної адміністрації.

Сучасне розуміння модернізації публічного управління більшість авторів пов'язує, насамперед, із системним підходом, який урахує потреби громадськості та забезпечує їх реалізацію. Публічне управління залишається впливовим фактором організації життя суспільства, але більше спирається не на вертикальні, а на горизонтальні зв'язки, які охоплюють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування, неурядові організації тощо. Отже, на чільне місце виходить проблема співпраці [1, с. 33].

Перехід від теорії «нового державного менеджменту» до концепції «governance» є результатом досліджень і зусиль: учених-компаративістів, а також практики адміністративного управління. Нині існують лише декілька тлумаченні поняття «governance». Проте, говорити на сучасному етапі розвитку цивілізаційних процесів про адміністративно-політичні реформи, не враховуючи практику країн, що звернулися до нової концепції, означає прирікати реформи г неповноту та незавершеність. Водночас, як свідчить власна концепція, єдиної моделі реформування бути не може. Разом із цим загальна тенденція має братися до уваги [3, с. 56].

Відповідно до «Програми розвитку ООН» до основних властивостей «хорошого управління» належать:

- участь (усі громадяни мають право голосу щодо прийняття рішень — прямо чи опосередковано через легітимні інститути, що представляють їх інтереси; така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій та слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);

- верховенство права (чесність і безпристрасність правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);
- прозорість (свобода інформації; її повнота й доступність до всіх, хто в ній зацікавлений);
- чутливість (усі інститути чутливо реагують на потреби громадян);
- орієнтація на злагоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питання про те, що більш за все відповідає потребам групи та якими способами, за допомогою яких процедур цього слід досягати);
- справедливість (усі громадяни мають можливість поліпшити свій добробут);
- результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);
- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституціональним носіям прав);
- стратегічне бачення (лідери та громадськість ґрунтуються на довгострокових перспективах управління та розвитку особистості та чітко уявляють собі ті заходи, що необхідні для їх реалізації) [6].

Оцінка державного менеджменту та його результативності є неоднозначною. Політичні пошуки наприкінці ХХ ст. у політології знайшли відображення в появі терміна «публічне управління». Поняття «governance» українською перекладається як «керівництво», «управління» чи «регулювання». Досить часто вживається термін «good governance» - хороше управління [8].

Таким чином, закордонний досвід проведення реформування публічного управління дає нам можливість виокремити такі сучасні моделі публічного управління: новий державний менеджмент; неоінституціоналізм; «governance» (або «хороше управління»).

Висновки. У дослідженні були проаналізовані підходи до реформування системи публічного управління. В світі були проведені три типи реформ: по-перше, економізація – посилення ефективності діяльності адміністрації за умови економії коштів; другий напрям реформ полягав у децентралізації публічного управління, що яскраво виявилось у зростанні в європейських державах ролі органів місцевого самоврядування; третій напрям реформ полягав у підвищенні відкритості публічної адміністрації для громадян, що повинно було сприяти зростанню легітимності адміністрації в нових умовах. Автором проаналізували такі сучасні моделі публічного управління: новий державний менеджмент; неоінституціоналізм; «governance» (або «хороше управління»).

ЛІТЕРАТУРА

1. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. – 400 с.
2. Райт Г. Державне управління. Пер. з англ. К. : Основи, 1994. 191 с.
3. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – К.: НАДУ, 2018. – 180 с.
4. DiMaggio, P Interest and agency in institutional theory. *Institutional Patterns and Organization*. Cambridge, Ma.: Ballinger Press. 1988. 571 p.
5. Szczerski K. Administracja publiczna w modelu zarzadzania wielopasmowego. *Wyswania dla rozszerzanej Unii Europejskiej – przypadek Polski*. Warszawa: Centrum Europejskie Natolin. 2005. 72 s.
6. Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002. *26-th Session of the Public Management Committee of OECD*. URL: <http://ivwww.oecd.org>.
7. World Bank. Governance: The World Bank's Experience. Washington, 1994. 340 p.
8. UNDP Good Governance and Sustainable Human Development. *Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document*. 2002. URL: <http://magnet.undp.org>.