

ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Лахижа М.,

*кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника Управління державної служби
Головного управління державної служби України в Полтавській області*

Постановка питання. Бурхливі політичні події останнього часу в Україні підтверджують тезу, що реформування органів влади здійснюється в нашій державі неритмічно за відсутності єдиної рамкової концепції, що є, на наш погляд, проявом відсутності узагальнюючого теоретичного осмислення переходу від тоталітарної системи та планової економіки до ринку і демократії [1, с.9-10].

Яскравим проявом відсутності єдиної стратегії реформування органів влади на державному рівні є послідовне протягом короткого часу прийняття кількох концепцій розвитку законодавства про державну службу, а відтак - і різних проектів відповідного закону, який повинен узгоджуватися з іншими законопроектами. Декларування основними політичними силами європейського підходу до реформування органів влади поєднується із суттєвими розходженнями щодо форми державного правління.

Додає проблем і необхідність поєднувати завдання утвердження державності та соборності одночасно із забезпеченням демократизації всіх процесів, що на практиці призводить до протиріч. Помітно дається взнаки перманентна неконсолідованість влади, хронічна боротьба між її гілками та протиріччя між центром і регіонами.

Не реалізується й завдання вироблення об'єднуючої державної ідеології як системи цілей, цінностей та норм, призначенням якої є об'єднання людей для спільних дій у державі, що особливо важливо на етапі її становлення.

Водночас можна відзначити і значну теоретичну та практичну роботу щодо вивчення зарубіжного досвіду реформування органів влади, ознайомлення з ним безпосередніх виконавців, пошуків транскордонного співробітництва тощо. Зокрема, це реалізуються Головердержслужбою України у низці програм [2].

І теоретично, й практично уже помітна переорієнтація з використання досвіду діяльності органів влади в розвинених державах на ближчий, зрозуміліший, а почасти й доступніший, досвід колишніх соціалістичних країн, які значно випередили нас не лише щодо вступу до Європейського Союзу, а й на шляху реформування влади. Це особливо помітно щодо польського досвіду, який навіть абсолютизується й інколи сприймається некритично.

Отже, можна зробити висновок, що в Україні відбувається пошук оптимальної моделі діяльності органів влади на центральному та регіональному рівні, чому повинно сприяти вивчення та запровадження зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з питань євроінтеграціїта, зокрема, вивчення та використання в Україні зарубіжного досвіду удосконалення діяльності органів влади як на центральному, так і на регіональному рівні свідчить про наявність досить широкого кола праць. Їх певну систематизацію здійснено І.Грицяком, який виділив у цьому відношенні праці, спрямовані на виявлення ключових аспектів діяльності державних служб країн Європи, переклади іноземних видань, розгляд правових питань та вивчення актуальних проблем на регіональному та місцевому рівні [3, с.48-50]. Вказано і на відсутність комплексного дослідження процесу європейської інтеграції та європейського управління, що вже частково компенсовано дослідженнями самого І.Грицяка та інших дослідників.

На наш погляд, є також необхідність глибокого вивчення та адаптування до умов України іноземного досвіду гармонізації діяльності центральних та регіональних і місцевих органів влади, державних органів та органів місцевого самоврядування, а також кращого досвіду роботи органів влади та регіональному та місцевому рівнях. Останню проблему можна назвати постійною в хорошому розумінні слова, оскільки постійним є процес удосконалення.

Метою даної статті є прагнення дати відповідь саме на ці питання. Стаття є продовженням дослідження автором проблеми управління територіями [3,4,5] та узагальненням роботи Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області в рамках пілотного проекту "Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції". Робота спрямовувалася на вивчення як європейського, так і вітчизняного досвіду. Увага зверталася насамперед на питання розвитку місцевого самоврядування, проведення адміністративно-територіальної реформи та впровадження міжнародного стандарту управління якістю. Вивчалася також робота за європейськими зразками.

Вивчення та впровадження досвіду відбувалося шляхом проведення семінарів, наукових конференцій, обміну досвідом, підготовки методичних матеріалів, публікації результатів наукових досліджень тощо. Досягнуто домовленості з облдержадміністрацією та обласною радою про співпрацю у запровадженні нових методів роботи. Матеріали регулярно висвітлюються на офіційному веб-сайті Управління [6].

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи процеси регіонального розвитку з точки зору ролі, завдань, форм, методів та ефективності дій органів влади, на наш погляд, слід виходити з того, що Україна має значні традиції регіонального самоврядування.

Український народ розвивався тими ж шляхами, що й інші європейські народи, інколи навіть випереджаючи інших. Проте для української ментальності завжди був характерним індивідуалізм, який межував з анархізмом. Практично ніколи не було довіри до центральних органів влади, які сприймалися як щось насажене ззовні, населення завжди покладалося насамперед на власні сили.

За радянських часів засилля адміністративних методів та сувора централізація влади звели впливовість органів місцевого самоврядування фактично нанівець. Тому й у перші роки незалежності у більшості громадян переважали надії на центральну владу. Певні зрушення в громадській думці помітні лише останнім часом. Отже, сьогодні мова повинна йти не лише про вивчення та використання іноземного досвіду, а й відновлення власних традицій. Потрібне продовження роботи по створенню дієвого механізму управління територіями з чітким визначенням завдань, повноважень, відповідальності та форми роботи центральних і місцевих органів влади, а також роль у регіональних процесах бізнесу та громадськості.

На наш погляд, саме органи влади повинні брати на себе координуючі функції, а ефективність їх дій можна оцінювати насамперед за станом вирішення соціально-економічних та культурних проблем регіону. Хоча дослідники й називають низку критеріїв ефективності: досягнення продуктивності суспільної праці; точність планування; рівень реального національного продукту на душу населення; ступінь розвитку демократії; якнайповніша відповідність діяльності інтересам суспільства. Залежить ця ефективність від багатьох об'єктивних і суб'єктивних, зовнішніх і внутрішніх факторів.

У цьому відношенні важливим здається досвід європейських держав, насамперед Польщі, з проведення реформ самоврядування, адміністративно-територіальної та впровадження у роботу органів влади новітніх технологій.

Спільним між польською та українською адміністративно-територіальними реформами є спрямованість на децентралізацію влади, перенесення основної частини відповідальності за підвищення рівня життя населення на місцеве самоврядування.

Проте поляки, на відміну від українців, мали можливість прямо застосувати досвід адміністративно-територіального устрою довоєнної Польщі та використовувати значну фінансову допомогу Євросоюзу на проведення реформи. Тому свою реформу вони розпочали ще на початку 90-х років зі змін самоврядних органів і лише з 1997 року приступили до реформи центральних та місцевих органів державної влади.

Аналіз польського досвіду проведення реформ, який уже дістав належне висвітлення насамперед в польській науковій літературі [Див., напр.: 7,8,9,10], та широко висвітлюється на офіційних сайтах польських органів влади [11, 12] свідчить, що важливою є комплексність реформ, їх наступність, чіткий розподіл повноважень та обов'язкове їх забезпечення фінансовими ресурсами. У цьому відношенні слід зважити і на явний прорахунок польських реформаторів, що проявився у концентрації фінансів у центрі, занадто великій долі субвенцій та дотацій. Так, наше ознайомлення у жовтні 2006 року з досвідом діяльності гміни Бруси у Поморському воєводстві свідчить, що в структурі доходів її щорічного бюджету 57-58% приходиться на субвенції з державного бюджету, а ще 18-20% - на цільові дотації.

Особливу увагу, на наш погляд, варто звернути на стратегічне планування. У цьому відношенні в Україні вже є певний досвід, зокрема у містах Львіві та Комсомольськ. Проте в основному на практиці не йдеться повною мірою про стратегічне планування з використанням американських та європейських підходів та формату. Згідно з ними сутність стратегічного планування полягає в:

- націленості на розробку та впровадження стратегії розвитку середовища, в якому існує громада та пристосування його до змін оточення;
- програмуванні майбутніх подій, рівня розвитку, структури територіальної громади, а також її місця в оточенні;
- аналізі і корегуванні реалізації стратегічного плану на різних етапах його втілення.

Реалії планування розвитку громад і регіонів в Україні дещо відрізняються від цих підходів. Діючі механізми планування ґрунтуються на принципах управлінського підходу, тоді як оптимальним є партнерський підхід, який передбачає рівноправну участь у процесі стратегічного планування представників всіх трьох секторів громади: місцевої влади, бізнесу та громадськості.

Методи, форми та темпи роботи по стратегічному плануванню в містах області визначаються наявними умовами. Так, Полтава як обласний центр більш консервативна в цьому відношенні. Керівництву міста вдається використовувати його центральне становище, підтримку влади основною частиною підприємців та більшістю громадськості. Тому увага звертається насамперед на розробку та виконання вузьких короткотермінових програм. Зусилля керівників Кременчука спрямовані в основному на відновлення потужного промислового потенціалу. Для керівників Комсомольська, з його монопрофільною економікою пошук оптимального варіанта розвитку міста більш актуальний. Тому в цьому місті й помітніші результати.

Саме м. Комсомольськ може бути яскравим прикладом нового підходу до стратегічного планування. У ньому найбільше помітні спроби врахувати думку бізнесових кіл і громадськості, залучити її до активної співпраці, вивчити і врахувати іноземний досвід та думку науковців.

Важливим компонентом раціоналізації діяльності влади в регіоні може бути удосконалення роботи в рамках окремих проектів та програм, їх ретельна підготовка, врахування фінансового та матеріального і кадрового забезпечення. Внаслідок свого високого економічного потенціалу та вигідного географічного положення Полтавщина обрана базовою областю для багатьох міжнародних проектів. Здійснюються вони в області, як правило, через низку програм, кожна з яких має конкретного виконавця та термін. Прикладом може служити реалізація програми "Трансформ" на Полтавщині. Характерно, що з 16 проектів, здійснених у рамках програми, у 8 виконавцем виступала облдержадміністрація. Вона і здійснювала координацію дій по всій програмі. Аналіз фахівців свідчить про ефективність програми (4). Але є й приклади непродуманого підходу до справи. Можна зробити також висновок, що за останні роки якогось суттєвого зрушення у цій сфері не відбулося. Очевидно, що проблема потребує методологічного осмислення на державному рівні.

Важливою видається робота по впровадженню в діяльність органів влади міжнародного стандарту управління якістю ISO 9001:2000. Вивчений нами польський, болгарський, російський та казахстанський досвід роботи в цій сфері [13] свідчить про ефективність прикладених зусиль, необхідність комплексного підходу до проблеми, уваги до підбору та навчання кадрів, матеріального та технічного оснащення. На Полтавщині ця робота здійснюється на базі досвіду м. Комсомольськ, Головного управління державної служби України та у співробітництві з Українською Асоціацією Якості.

У 2006 році підписано угоду про поглиблення роботи, розпочалося впровадження системи управ-

ління якістю в апараті облдержадміністрації, виділено кілька пілотних районів.

Загалом підтверджується висновок про необхідність переходу до нової філософії управління. Іноземний досвід свідчить, що завданням публічної адміністрації є переважно безпосередня організація надання публічних послуг. В останні роки посилюється процес аутсорсінгу - передачі функції надання послуг і коштів для цього неурядовим організаціям. Але незалежно від форми надання публічних послуг, адміністрація несе відповідальність за стандарт і доступність тих послуг. Створення інфраструктури виконання публічних послуг, вимагає від адміністрації здійснення багатьох концепційних, нормативних, організаторських, виконавчих дій.

У цьому відношенні варто використати приклад реалізації в Польщі з 2000 року програми «Приязна адміністрація», яка зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян.

З 2001 року проводиться конкурс «Найбільш приязний заклад урядової адміністрації». Метою конкурсу є поширення серед державних закладів досвіду роботи з покращення якості послуг та зменшення незадоволення клієнтів. З 2005 року введено також конкурс «Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації». Метою конкурсу є пропаганда впровадження в органах виконавчої влади сучасних підходів до роботи.

Новою формою контакту органів влади з громадянами став проект Infomaty ініційований в рамках проекту Phare 99 «Зміцнення адміністрації та засобів людських з метою приготування до членства в Європейському Союзі» і реалізований Урядом цивільної служби та 12 пілотних адміністрацій. У ході проекту, в рамках проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії запланована доставка через новітні мультимедійні інформаційні кіоски та інтернет на сайті www.infoobv.watel.aov.pl інформації про найважливіші послуги публічної адміністрації (15).

Infomaty (інформаційні автомати) - це кіоски для підтримання зв'язків з громадськістю, що мають, як правило, сенсорний екран. Кіоски встановлюються у приймальнях органів влади і дають громадянам інформацію про послуги цих структур, їх впровадження як нової форми комунікації з громадськістю не є головною метою проекту. Це лише інструмент, дякуючи якому адміністрація Цивільної Служби прагне посилити роботу щодо адміністративних змін. Нагромадження інформації

про обслуговування в різних установах дає надію порівняти різне розуміння щодо обслуговування клієнтів і сконцентрувати увагу на найліпшому.

Потрібно відзначити і створення електронної бази даних кращого досвіду, яка дублюється на кількох сайтах. Корисний також польський та болгарський досвід забезпечення етики в діяльності органів влади та впровадження системи електронного уряду, казахстанські пошуки у роботі з кадрами та введенні системи оцінки ефективності роботи органів влади тощо.

Висновки. Вивчення зарубіжного досвіду реформування та удосконалення діяльності органів влади та апробація його в Полтавській області

дозволяє зробити висновок про необхідність його використання в Україні, за умови врахування як позитивних, так і негативних аспектів, а також вітчизняних особливостей. На наш погляд, важливо відзначити комплексність пошуків польських колег, прагнення застосовувати різні методи та форми роботи. Стратегічний розвиток регіону повинен осмислюватися лише з урахуванням загальнодержавних інтересів та широким залученням бізнесу і громадськості. У цьому зв'язку важливо посилювати міжрегіональні контакти, всебічно сприяти взаємному обміну досвідом, в тому числі й із використання іноземних напрацювань.

Список використаних джерел:

1. Лахижа М. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України//Вісник державної служби України.-2005.-№1.-С9.
2. Офіційний веб-сайт Голодержслужби України // <http://www.quds.gov.ua>
3. Лахижа М. Україна й світ: історія і сучасність. //Актуальні питання всесвітньої історії і методика їх викладання: Матеріали доповідей і повідомлень Всеукраїнського науково-практичного семінару (6-7 жовтня 2004 року).- Полтава: АСМІ, 2004.-292 с.
4. Місцевий та регіональний розвиток в Україні. Досвід Полтавщини.- К.: Міленіум, 2001.- 287 с.
5. Полтавщина: влада на історичних паралелях.-Полтава: АСМІ, 2005.-392 с.
6. Офіційний веб-сайт Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області, // <http://www.uds.poltava.ua>
7. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999 гг). Идеи и люди // <http://www.yablcko.ruThemes/SG/poland89-99.html>
8. Izdebski H., Kulesza M. Administracja publiczna. Zagadnienia ogolne. -Warszawa, 1998. - S.99.
9. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ústroju i dzialnosci.-Warszawa: Lexis-Nexis, 2006.- 312 s.
10. Izdebski H. Introduction to public administration and administrative law.-Warszawa.-Liber.-2006.-122 S.
11. Departament Służby Cywilnej KPRM. // <http://www.usc.gov.pl>
12. Ministerstwo Spraw Wewnetrznych i Administracji.// <http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/84/328>
13. Лахижа М. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади.// Вісник державної служби України.-2006. - №3. - С.40-46.
14. Centrum informacyjne służby cywilnei. Przyjazna administracja -www.infoobywatel.gov.pl
15. Baza dobrých praktyk i wiedzy. // <http://www.umbrella.org.pl/doradztwo>

Аннотация

В статье описаны принципы, направление и этапы реформирования органов власти, структуру и функции публичной администрации, а также некоторые новые формы деятельности. Проанализировано опыт Болгарии, Казахстана, Польши, России и его использование в Полтавской области. Методы работы публичной администрации продемонстрировано на примере реализации в Польше конкурсов «Современная администрация» и других программ.

Summary

The article deals with principles, direction and stages of government's reform, also with the structure and functions of public administration, as well with the new forms of its activities. The experience of Bulgaria, Kazachstán, Poland and Russia is analyzed, as well as its application in Poltavaska region. The methods of public administration activities are demonstrated on the base of realization in Poland the competition "Modern administration" and of other programs.