

РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ: БЛАГОПРИЯТНЫЕ ФАКТОРЫ И БАРЬЕРЫ

Инна Кульчий

*кандидат наук по государственному управлению,
доцент кафедры государственного управления и права
Полтавского национального технического университета
имени Юрия Кондратюка, Украина*

Аннотация: В статье анализируются благоприятные факторы и барьеры реформирования системы государственного управления, исследованы украинские и зарубежные труды, в которых рассматриваются барьеры и благоприятные для преобразований факторы. Систематизированы факторы влияния на условия реформирования органов власти, среди них: финансовое состояние государства; потребности развития экономики; ожидания и требования бизнеса к работе государственных учреждений; социально-демографические факторы; отношение граждан к власти и т.д. В статье делается вывод, что на современном этапе развития украинского государства четко прослеживаются проблемы функционирования системы государственного управления. С одной стороны, это является барьером для подготовки и воплощение реформ, а с другой – имеющаяся ситуация является кризисной, что стимулирует разработку проектов преобразований, появление организаторов, желающих поднять собственный престиж и престиж своих организаций и использующих эту ситуацию для проведения изменений.

Ключевые слова: реформирование, государственное управление, благоприятные факторы реформ, стратегия, концепция, программа.

REFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: FAVORABLE FACTORS AND BARRIERS

Inna Kulchiy

Candidate of Science in Public Administration

Associate Professor of the Public Administration and Law Chair

Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University, Ukraine

Annotation: The article deals with analysis of the favorable factors and barriers to reform public administration. Ukrainian and foreign works on the issue of the interpretation of the barriers and enabling factors of transformation were studied. The factors of influence on the conditions of the bodies of power reforming including the financial condition of the state; the needs of economy development; expectations and business requirements to the state institutions; socio-demographic factors; the attitude of citizens to the authorities, etc. The author of the article concludes that the problems in functioning of public administration at the present stage of development of Ukraine are clearly seen. On the one hand, it is a barrier that makes impossible to prepare and implement reforms, and on the other hand the current situation is critical and it encourages the development of transformation projects, the emergence of the organizers, who want to enhance their own prestige and the prestige of their organizations using this situation for making changes.

Key words: reformation, public administration, favorable factors for reforms, strategy, concept of the program.

Как свидетельствует мировая практика, в современную инновационную эпоху уровень общественно-экономического развития государств зависит не столько от имеющихся экономических ресурсов, сколько от эффективной системы управления ими. Затем на первый план выходят вопросы рационального и высокопрофессионального администрирования, эффективной организации властной вертикали и т.д. В начале XXI века перед правительствами многих стран возникло две проблемы: продолжать реформы и, вместе с тем, адаптироваться к глобализации.

Понимая причины, сущность реформ в системе государственного управления, целесообразно проанализировать благоприятные факторы и барьеры на пути их воплощения, учитывая мировой опыт и украинские реалии. В связи с этим возникает вопрос: почему большое количество концепций, программ реформирования государственного управления так и не были воплощены в Украине за годы независимости. По нашему мнению, ответ на указанный вопрос позволит уже на современном этапе развития Украины выяснить и предотвратить проблемы в сфере государственного управления.

Украинские и зарубежные исследователи по-разному истолковывают барьеры на пути реформирования государственного управления. В частности, Дж. Райнер и другие исследователи указывают на такую закономерность: внедрение реформы традиционно возлагается на правительство, поэтому должностные лица привыкают к цели и способам ее достижения, и преобразование становится не процессом институциональных изменений, а поэтапным приспособлением к имеющимся проблемам; соответственно, это является первым фактором, который делает невозможным комплексное, системное реформирование. Вторым негативным фактором ученые называют саму организационную структуру государственного управления, процедуры принятия решений в ней, закрепленные правила, которые не только противодействуют реформе, а еще и создают барьеры для разработки концепций, программ преобразований [8, с. 13].

Другую точку зрения предлагает Ч.Е. Линдблом. Он сделал вывод, что возрастание проблем в публичном секторе и приспособление к ним в итоге приводят к незапланированным реформам самого публичного управления [10, с. 22].

Как отмечают Е. Дрор и Дж. Келер, реформа еще на стадии разработки должна характеризоваться такими признаками: фундаментальность, функциональная необходимость и возможность

воплощения в жизнь [4, с. 68]. Кроме того, П. Пирсон подчеркивает, что любая реформа взаимосвязанная с другими, соответственно, если не учитывать этот фактор – преобразования обречены на провал. Например, реформы судебной системы могут достичь своей цели, если они сопровождаются радикальными изменениями в организационной структуре сектора политики [10, с. 59]. Следовательно, соответствующее взаимодействие может довольно существенно зацепить и видоизменить динамику процессов реформ.

Проанализировав разные точки зрения исследователей, можем выделить два подхода.

Первый – это «процедурный фактор», то есть органы власти и соответствующие должностные лица действуют в постоянной плоскости процедур. В первую очередь, это процедура принятия решений, процедура способов их воплощения, процедура соблюдения сроков выполнения и прочие. Следовательно, чтобы начать реформу, нужно противодействовать процедурам, которые вместе с должностными лицами остаются неизменными, это и служит барьером и ограничивает любую реформу [8, с. 17-18].

Второй – это «корпоративный фактор», который определяет барьером реформы саму организацию, которая формирует собственные преимущества и существенно противодействует реформе, ведь последняя способна изменить устойчивый стандарт ее функционирования [7, с. 23].

Обозначенные подходы являются довольно важными в их едином и системном применении, ведь орган власти и процедура принятия решения создают и ограничивают возможности относительно выработки тактики и ее воплощения. Поскольку процедура принятия решения касается процесса подготовки и воплощения реформы, ей необходимо пройти много этапов, прежде чем проект реформы будет утвержден. Установленные правила и механизмы ограничивают влияние органов разных уровней, которые желают осуществлять

преобразования. Но в тоже время органы власти и создают эти нормы, ценности, которые имеют тенденцию противодействовать реформе.

Если реформу предлагает, например, правительство Украины, ее воплощение усложняется из-за дополнительных барьеров. Среди них нужно назвать продолжение реализации политики предыдущего правительства, поддержка действующих законов, принятие бюджета, распределение прибыли и расходов. С самого начала правительство базируется на этих ценностях, нормах, которые воплощены в парадигму его существования, поэтому оно не может предложить или поддержать изменения против этой парадигмы. По мнению Г. Кауфмана, властные органы все же способны предложить изменения в пределах существующей парадигмы (реорганизация определенных структур, предоставления дополнительных льгот, субсидий и т.п.) [8, с. 20].

Впрочем, не следует игнорировать еще одно довольно важное препятствие в проведении реформы. Каждое должностное лицо сделало определенный вклад в свою организацию для поднятия рейтинга, авторитета данной организации, улучшив, таким образом, и свое положение. Если же реформа изменит то, что они получили, – их усилия будут напрасными [9, с. 44].

Итак, среди основных барьеров, которые противодействуют подготовке, внедрению и реализации реформы нужно выделить: стабильность учреждений и государственных органов и их нежелание менять имеющиеся условия жизнедеятельности; сложный процедурный механизм принятия решений, в том числе относительно проекта реформы и дальнейших механизмов ее воплощения; значительное сопротивление реформе должностных лиц, которые теряют стабильность и уверенность в своей организации.

Вместе с тем стабильный и слаженный процесс функционирования той или иной организации является довольно неустойчивым явлением. По мнению Ф.Р. Баумгартнера, появление

новой проблемы создает дисбаланс в органах власти, поэтому довольно часто возникают кризисы, которые обуславливают возможность уменьшения барьеров для реформы [4, с. 78]. В частности, в кризисных ситуациях, по утверждению Дж. Келера, благоприятным фактором воплощения реформ выступает выбор удобного момента для выдвижения проекта реформы в сочетании с человеческим фактором. Считаем, что инициаторы реформы должны осуществить правильные шаги, оценивая ситуацию, и определить, когда разумно сохранять статус-кво, а когда целесообразно выбрать реформаторскую позицию. Кроме того, планы реформы должны быть однозначными, понятными, четко спланированными и совместными с национальными и международными тенденциями [5, с. 46]. Еще одним благоприятным фактором реформы, по мнению Й.П. Олсена, является осознание организацией необходимости изменений; в таком случае реформаторы должны включать предложения, которые исходят из внутренней среды в проект реформы ради преодоления внешних противодействий [6, с. 57]. Кроме того, во время наработки тактики реформы следует учитывать изменение структуры организации, поскольку в условиях кризиса структурирование учреждений уменьшается, как уменьшается и их влияние. Поэтому общественность в условиях кризисных ситуаций может отдать предпочтение изменениям и склонна осуждать институционные программы вышестоящих органов власти. Но реформа для граждан в основном связана с неуверенностью, да и сами организаторы не знают до какого этапа они способны бороться за воплощение реформ.

Итак, реформа может воплощаться, если есть органы, которые желают использовать ситуацию, чтобы достичь изменений, препятствия несколько ослабились и лидеры могут выйти из структурных ограничений и сформулировать альтернативную концепцию или парадигму реформ, опираясь на поддержку организации и наличие соответствующих ресурсов.

Однако в нынешних условиях четко определить и распределить, какие факторы содействуют реформам, а которые, наоборот, противодействуют. Возникает вопрос: каким образом уменьшить барьеры, как маневрировать, стремясь к изменениям и воплощению реформ? Эти вопросы возвращают нас к мысли об определении факторов, которые облегчают воплощение реформы. Учитывая вышеуказанное, заметим, что реформа в сфере государственного управления возможна вследствие комбинации нескольких решающих факторов, усиливающих друг друга в системном единстве.

Анализируя становление и развитие системы государственного управления Украины в условиях реформ, можно обнаружить случаи, когда кризисные ситуации существенно влияли на ход реформирования исполнительной ветви власти. Реформирование системы государственного управления, которое осуществлялось в Украине на протяжении последних лет, носит противоречивый и непоследовательный характер. С одной стороны, это необходимость проведения реформ, а с другой важность сохранения централизации и стабильности в обществе. Социальные, политические, экономические вызовы, с которыми столкнулось украинское государство на современном этапе, в значительной степени обусловлены мировым экономическим кризисом и глобальной нестабильностью в целом. Например, в 1998 году была одобрена Концепция административной реформы – шаг обусловлен обострением мирового кризиса. В 2010-2014 годах заметно выросло и расширилось количество органов государственной власти, прослеживается рост недоверия граждан к публичному сектору. Большинство реформ этого периода были спонтанными и не дали позитивного эффекта. Об этом свидетельствует падение производства и жизненного уровня граждан, безработицы и обострения социально-экономической жизни в Украине.

В 2014 году для того, чтобы стабилизировать положение украинского государства, внедряются реформы, основными среди

которых есть реформирование судебной системы, минимизация уровня коррупции, существенное усовершенствование системы государственного управления. Непосредственно указом Президента Украины «О Стратегии устойчивого развития «Украина-2020»» от 12 января 2015 года начинается внедрение системных изменений и модернизация отечественной модели управления государством, которое в значительной мере было стимулировано системным кризисом государственного управления.

Стратегия устойчивого развития Украины на период до 2020 года определяет цели, направления, приоритеты развития страны, а также показатели достижения этих целей. Целью реформ определено достижение европейских стандартов жизни и достойного места Украины в мире. Кроме этого «Стратегия-2020» включает в себя 62 реформы. Первоочередными определены реформа системы национальной безопасности и обороны, обновление власти и антикоррупционная реформа, судебная реформа и реформа правоохранительной системы, децентрализация власти и реформа государственного управления, дерегуляция и развитие предпринимательства, реформа системы здравоохранения и налоговая реформа [3].

В поисках выхода из кризиса, на современном этапе реформирования системы органов государственной власти разработаны комплексные стратегии, концепции, программы. Кроме того, неотъемлемой составляющей стратегических превращений, основанных в Украине, является приближение государственной службы и службы в органах местного самоуправления к европейским принципам, что закреплены решениями Советов Европы. Ратифицировав Соглашение об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом, Европейским содружеством из атомной энергии и их государствами-членами, Украина получила инструмент для

воплощения своих превращений и возможность улучшения системы государственного управления в стране.

В тоже время для проведения реформ государственного управления и для реализации «Стратегии-2020» на современном этапе необходимо политическое, организационное, правовое, финансовое, научное и информационное обеспечение. Как подчеркивает С. Кравченко: «игнорирования особенностей и внутренних обстоятельств реформ приводит к системным проблемам и недостижению целей преобразований» [1, с. 104]. А целью реформ является «желаемое состояния объекта реформирования», а результатом – «достигнутое вследствие реформ состояния описанного объекта реформирования» [1, с. 48].

Желаемое состояние объекта реформы является новой парадигмой социального развития и управления. Основные ее характеристики включают: расширение общественного участия в формировании стратегических инициатив, обеспечение граждан быть активным участником социально-политического процесса; открытость институциональной власти, которая дополняется широким обсуждением концептуальных основ и вектора развития; утверждение интеллектуального диалога с оппозицией и независимыми экспертами как средства получения ответов на сложные политические вопросы; последовательное осуществление таких приоритетных экономических, социальных, гуманитарных ценностей, как благополучие, развития путем самоутверждения каждого человека; увеличение роли научных исследований осуществляемых на уровне государственных управленческих решений и т.д. [2, с. 66].

К факторам влияния на условия реформирования ученые включают: финансовое состояние государства; потребности развития экономики; ожидания и требования бизнеса к работе государственных учреждений; социально-демографические факторы (возрастная структура населения, уровень безработицы); отношение граждан к

власти; ожидания и требования общественности к работе государственных институтов; способность граждан эффективно сотрудничать с правительственными учреждениями; культура и традиции общества; административная культура и традиции; степень законодательных ограничений и возможностей их преодоления; особенности функционирования системы органов государственной исполнительной власти; идеи науки управления; информационно-технологических инноваций; условия вступления в международные ассоциации; присоединение к международным договорам, соглашениям, конвенциям; воздействие международных организаций; глобальные экономические предпосылки [1].

Таким образом, для успешных преобразований и преодоления барьеров требуется предъявления обществу долгосрочной стратегии развития, под реализацию которой и проводится реформирование государственного управления; четкое объяснение содержания и формирование позитивного восприятия реформ в среде государственных служащих и граждан страны. Обязательными в процессе изменений должны быть принципы учета интересов всех заинтересованных сторон и участия, легитимности демократических изменений, эффективность. Должны быть определены ответственные лица (либо команда реформаторов) за осуществление реформы. Субъекты реформы должны быть в состоянии изменить запланированное направление преобразований согласно новым условиям, обеспечивая гибкость реформ и т.д.

Кроме этого парадигма реформы должна постоянно подкрепляться новыми идеями, предложениями, нормами. Исторически доминирующие ценности и нормы в периоды кризисных явлений теряют свое ведущее положение и могут быть заменены ценностями и нормами, которые противоречат прошлой парадигме. Соответственно, чтобы замена состоялась, реформы должны быть результатом сознательного принятия решений в процессе планирования, а

предложения – сформулированы и обсуждены. В ходе реформирования значительное внимание должно сосредоточиться на организационной и правовой поддержке: создание координационных структур, ответственных за осуществление изменений, адаптации к новым условиям, обеспечение информирования, формирование поддержки изменения со стороны общественности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження [Текст] : монографія / С. О. Кравченко. — К. : НАДУ, 2008. — 296 с.
2. Петровський П. Проблема визначення сучасної парадигми державного управління / П. Петровський // Вісник НАДУ [Текст]. — 2006. — № 2. — С. 63.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5 – [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
4. Bevir M. Encyclopedia of governance / Mark Bevir. – In 2 vols. – Vol. 1. – London : SAGE Reference Publications, 2007. – 506 p.
5. Cole A. Governing and Governance in France / Alistair Cole. – New York : Cambridge University Press, 2008. – 249 p.
6. Kingdon J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies / J. W. Kingdon. – 2-nd edition. – New York : Longman, 2002. – 280 p.
7. Organizing Innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations / Ed. by M. Venswijk. – Amsterdam : IOS Press, 2005. – 240 p.
8. Reform in Europe. Breaking the Barriers in Government / Ed. by L. Heyse, S. Resoґdihardjo, T. Lantink, B. Lettinga. – Hampshire : Ashgate, 2006. – 205 p.

9. Selznick P. Leadership in Administration : A Sociological Interpretation / Philip Selznick. – Berkeley : University of California, 1984. – 149 p.

10. Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms / Ed. by T. Christensen, P. L. Egreid. – Cornwall : Ashgate, 2007. – 288 p.