

Роман Головін,

здобувач кафедри державного управління і менеджменту НАДУ

Кризові явища адміністративних реформ у провідних країнах світу

У статті вивчені основні кризові аспекти адміністративних реформ провідних країн світу. Доведено, що реалізація адміністративних реформ може супроводжуватися низкою кризових явищ і криз у випадку нехтування ними.

Ключові слова: адміністративна реформа, державне управління, криза, новий державний менеджмент.

The article studied the main aspects of the crisis of administrative reforms in the leading countries of the world. Proved that the implementation of administrative reforms can be accompanied by the crisis and crisis in the event of rejection.

Key words: administrative reform, governance, crisis, new public management.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Стратегічний підхід до адміністративного реформування передбачає застосування принципів антикризового менеджменту та управління ризиками в системі державного управління. Це особливо важливо в умовах останньої економічної кризи, що ускладнила багато проблем реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Причини виникнення криз можуть бути зовнішніми та внутрішніми. Зовнішні кризи пов'язані з тенденціями та стратегією макроекономічного розвитку держави, світової економіки, помилками в управлінні на рівні макроекономіки, інноваціями, конкуренцією, політичною ситуацією в країні чи регіоні. Внутрішні причини кризи є наслідком ризикованих державних стратегій, внутрішньодержавних конфліктів, недоліків організації виробництва, інноваційної та інвестиційної політик держави [3, с. 15].

Сучасна методологія адміністративних реформ передбачає тривалий етап розроблення зваженої стратегії реформування, що

ґрунтується на наукових дослідженнях державного антикризового управління. Слід зазначити, що пошуки реформаторів у різних країнах світу тривають. Так, західний учений А.Грамши зазначає, що настає час завершення знайомого світу, а практики починають нову хвилю реформ. Те, що для класу, який виробляє, вважається "політикою", - для класу інтелектуалів стає "раціональністю" [1, с. 240].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. У вітчизняній практиці державного управління укорінилася думка, що реформи, за умови їх стрімкої реалізації, здатні протистояти кризовим явищам і є панацеєю антикризового управління державою. Проте, на нашу думку, власне реформи можуть продукувати кризи в системі державного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є виокремлення та аналіз основних аспектів адміністративних реформ, що впливають на хід реформування у провідних країнах світу.

Вклад основного матеріалу дослідження. Тривалий час Великобританія вважалася найконсервативнішою країною щодо організації державного управління. Проте упродовж двох останніх десятиліть саме в ній відбуваються найбільш радикальні адміністративні реформи як засіб протистояння кризовим явищам і кризам соціально-економічного розвитку. Умовно їх поділяють на два великих етапи: реформи неоконсерваторів (М.Тетчер та Дж.Мейджора) і реформи лейбористів (Т.Блера та Г.Брауна).

Першу хвилю реформ неоконсерватори провели на чолі з Маргарет Тетчер на початку 1980-х рр. минулого століття. Саме неоконсерватори наважилися ввести принципи ринкової економіки в діяльність державних установ, надавши їм можливість конкурувати з приватними організаціями. Новий підхід до управління державною службою, з одного боку, був спрямований на зменшення чисельності бюрократичного апарату, а з другого - зорієнтований на перетворення бюрократії в ініціативну організацію, здатну контролювати суспільний розвиток.

Передусім була здійснена приватизація державного сектору передавання державного майна приватним особам. Найбільш яскравим прикладом є продаж націоналізованих енергетичних компаній і ліквідація в 1992 р. Міністерства енергетики. Здійснюючи приватизацію, неоконсерватори розраховували, що умови ринку сприятимуть зростанню продуктивності економіки, а населення отримає більше якісних послуг. При цьому з платників податків знімуться певні зобов'язання.

Проте, як відзначають британські дослідники, нині все частіше можна почути критику щодо політики приватизації. На думку експертів, у Великобританії державна монополія на послуги населенню перетворилася на приватновласницьку, а споживач не отримав передбачуваної вигоди. Водночас для уряду приватизація була привабливою тим, що отримані в результаті продажу державних підприємств ресурси можна було спрямувати на компенсацію зниження податкових надходжень і дефіциту бюджету [1, с. 252].

Серед широковідомих ініціатив Г.Брауна є сучасна конституційна реформа. Він запропонував прийняти офіційно оформлену Конституцію Великобританії. Робота в цьому напрямі була розпочата в 2007 р. Прем'єр-міністр Великобританії також створив новий орган влади в країні - Національну раду безпеки (National Security Council), покликану в умовах кризи вирішувати найбільш важливі проблеми безпеки країни у різних сферах суспільного життя.

На нашу думку, британський уряд досягнув запланованих результатів, що на певний термін дали можливість (час) мінімізувати розвиток кризових явищ у державі та послабити наслідки світової кризи у своїй країні.

Адміністративні реформи останніх років у Франції проходять на хвилі "нового державного менеджменту" та створення французької моделі "інформаційної держави". Французький варіант адміністративної реформи передбачає, що разом із підвищенням ефективності роботи адміністрації та наданням ширшого кола послуг населенню в сучасних "електронних формах" держава стане ближчою до громадян.

У процесі адміністративної реформи у Франції відбувається кадрове оновлення апарату державного управління. За даними адміністративної статистики, до 2012 р. на пенсію вийшли близько 45% державних службовців [2, с. 363]. Тим часом, здійснення реформи може бути успішним лише завдяки наявності спеціально підготовленого кваліфікованого персоналу в усіх державних установах країни. Французькі експерти віддають пріоритет ефективному використанню людських ресурсів, економії матеріальних і фінансових коштів.

Проте скорочення чисельності державних службовців, пенсійна реформа стали поштовхом до страйків по всій країні. Досить непопулярним виявилось рішення президента Франції щодо скорочення 30600 державних робочих місць у 2009 р. в результаті запланованої відмови від заміни кожного другого державного службовця, який виходить на пенсію. Економічна криза, що почалася, змусила Н.Саркозі скоригувати реформаторські плани. Він закликав відновити "регульований капіталізм", у якому фінансова активність не буде повністю віддана на відкуп операторам ринку. Президент пообіцяв підтримувати економіку в разі погіршення ситуації аж до видачі державних кредитів компаніям, заявивши, що продовжить реформи у Франції, незважаючи на занепокоєння населення в результаті соціально-економічної кризи.

Упродовж 2008-2009 рр. президент Франції Н.Саркозі ініціював рекордну кількість реформ: 490 ініціатив (більше, ніж його попередник Ж.Ширак за всі 12 років президентства). У Франції такої масштабної програми реформ не було з часів генерала де Голля. Проте популярності Н.Саркозі вони не додали. За період реформ відбулося рекордне зниження рейтингу президента - із 57% у момент обрання до 32% на початок 2009 р. [1, с. 271].

Реформування адміністративних структур у США розпочалося в 1993 р. адміністрацією Білла Клінтона. Кампанію адміністративних реформ очолив віце-президент Альберт Гор, публічно пообіцявши "створити уряд, який би працював краще і коштував менше". Ця фраза А.Гора стала своєрідним девізом американських адміністративних реформ, які були покликані

поліпшити роботу уряду, домагаючись істотної економії на утримання адміністративних структур.

Віце-президент А.Гор обіцяв економію в сумі 108 млрд дол. США за рахунок зменшення на 12% робочих місць у федеральній сфері упродовж п'яти років. Формула "працювати краще, коштувати менше" передбачала, з одного боку, продуктивнішу працю, покладання персональної відповідальності на офіційних осіб, ліквідацію збиткових підприємств, а з другого - використання коштів, що вивільняться, на більш виправдані потреби адміністрації [4, с. 34].

Була розроблена спеціальна програма "Управління якістю" (total quality management - TQM), заснована на простій ідеї: "дізнайтеся, що треба громадянам, і знайдіть спосіб дати це. Проблеми, що виникають, повинні вирішуватися оперативно і якісно".

Одним із підходів стала модель "внутрішнього клієнта". Вона припускає, що державні службовці, які займаються роботою з населенням, повинні пояснювати уряду, чий інтерес вони представляють. Це означає, що керівники мають поліпшувати роботу за допомогою укладачів контрактів, а не "сидіти, зарившись у паперах". Таким чином, кожен керівник виражає інтереси своєї групи. Проте поєднати всі інтереси в одному законопроекті надзвичайно складно. Важким завданням видається і визначення межі між дійсними потребами громадян і надмірними. Чим більше чиновників потурають вимогам населення, тим більше у них шансів стати "білою вороною" в уряді. Чим активніше вони намагаються налагодити зв'язок між урядом і населенням, тим складніше їм запропонувати ефективне "обслуговування клієнтів" [1, с. 286].

Важко не погодитися з американським ученим Д.Ф.Кеттлом, який зазначив, що модель уряду, відповідального перед громадянами - платниками податків - клієнтами складна, майже ідеалістична система. До неї може прагнути демократична держава, але на практиці її дуже важко реалізувати.

Так, спочатку ідея була розкритикована. Робітничі спілки активно відстоювали свої права, не бажаючи бути звільненими.

Проте адміністрація Б.Клінтона почала поступово переводити низку міністерств на сервісне адміністрування. Через два роки після початку реалізації цієї стратегії Конгрес дозволив створити перше відомство відповідно до цієї моделі. Департамент освіти був трансформований як "заснований на обслуговуванні".

Перші труднощі в процесі реформування виявилися відразу, шойно почалися скорочення державних службовців. Величезний тиск чинився як усередині апарату Білого дому, так і ззовні - з боку Конгресу. Спочатку передбачалося звільнити близько 252 тис. осіб, а згодом ще близько 273 тис. працівників федеральної сфери. Опозиційна (республіканська) частина Конгресу була категорично проти подальшого зменшення чисельності федеральних службовців і скорочення кількості урядових агентств [6, с. 87].

Адміністрація вимагала від усіх федеральних агентств розроблення планів обслуговування клієнтів, що змусило державних службовців сфокусувати увагу на потребах громадян, а не на власних адміністративних інтересах. Сотні тисяч державних чиновників почали надавати ширший спектр послуг громадянам і співпрацювати з партнерами приватних фірм.

Наступним кроком сучасного розвитку приватного сектору реформатори зробили "коректне й оперативне обслуговування клієнтів". Перетворення громадян країни на клієнтів, а їх потреб у клієнтські стало основою зусиль уряду. Стратегія А.Гора передбачала налагодження зв'язку між урядом і громадянами. Таким чином, були визначені ключові напрями подальших перетворень.

Жодні адміністративні реформи не викликали більше негативних відгуків у середовищі академічних аналітиків, ніж концепція адміністрації як служби сервісу, призначеної для "обслуговування клієнтів" [5, с. 21]. Критика ґрунтувалася на тому, що громадяни і платники податків не є клієнтами.

На нашу думку, цілей, які поставили перед собою реформатори, повністю неможливо досягнути. Слід погодитися з головним висновком доповіді Д.Ф.Кетгла про результати п'ятирічних реформ у США: реформування управлінських структур нескінченне; для оптимістів управління - це сфера

постійного вдосконалення. В результаті всіх проведених скорочень загальна чисельність федеральних службовців зменшилася трохи більше як на одну шосту їх кількості. При цьому, наприклад, чисельність департаменту юстиції зросла на 22% (в основному через наймання нових аудиторів та інспекторів). Зменшення кількості бюрократичних рівнів і збільшення системи контролю допомогло державній адміністрації сконцентруватися на роботі, збільшивши відповідальність перед громадянами.

Проте критики реформ підкреслюють, що при значному скороченні чиновників нижчого рівня кількість робочих місць службовців високого рівня залишилася практично незмінною.

У 2009 р. в умовах економічної кризи адміністрація президента США Барака Обами розробила концепцію реформування системи фінансового регулювання в країні. Ініціатива його команди була спрямована на недопущення повторних системних криз в американській економіці, що вимагало жорстких адміністративних рішень. Федеральна резервна система США була наділена повноваженнями регулятора системних ризиків. Координацією діяльності регулюючих органів займається спеціально створена Рада з нагляду за фінансовими послугами. Реформа президента США передбачає створення Агентства із захисту споживачів фінансових послуг для захисту іпотечних позичальників, утримувачів кредитних карт, користувачів різними фінансовими продуктами. Посилилися стандарти безпеки, вимоги щодо достатності банківського капіталу та ліквідності. Проте окремі американські політики оцінюють цю реформу як недостатньо ефективну і не надто рішучу, вказуючи на частковість таких заходів.

Ще одним напрямом реформаторської діяльності адміністрації Президента Б.Обами є проект реформ національної системи охорони здоров'я. На думку реформаторів, діюча система охорони здоров'я не служить інтересам більшості американців і потребує негайного перегляду. Запропонована главою Білого дому програма повинна посилити конкуренцію на ринку медичних послуг і зробити їх доступнішими як для власників

полісів медичного страхування, так і для тих, хто ними не володіє. Опоненти цієї реформи, здебільшого республіканці, традиційно звинувачують адміністрацію Б.Обами у прагненні зробити охорону здоров'я державною, а отже - більш витратною. За їх підрахунками, реформа обійдеться федеральному бюджету майже в 1 трлн дол. США. Водночас незалежні аналітики оцінили її реалізацію сумою, яка не перевищує 829 млрд дол. США, що навіть менше заявленої президентом суми в 900 млрд дол. США [1, с. 298].

Тим часом, у США прокотилася хвиля протестів проти цієї реформи через побоювання, що обсяг податкових зборів на підтримку державної схеми страхування здоров'я призведе до зростання інфляції, а відповідно - економічного краху.

Американські консерватори, які перебувають в опозиції, звинуватили владу у спробі "соціалізувати" медицину. Вони застерегли, що в результаті цього якість медичних послуг може погіршитися, а громадянам доведеться з цим змиритися, оскільки у них не залишиться "вільного вибору".

Прихильники реформ це застереження категорично заперечили. Проте вже зараз очевидно, що адміністрації президента Обами доведеться долати значні труднощі під час реалізації цієї реформи. Таким чином, сучасні реформи у США викликають неоднозначну реакцію, що дуже гальмує діяльність реформаторів.

В умовах останньої економічної кризи, яка загострила соціально-економічну ситуацію на Заході, реформатори вже не мають права на помилки. При цьому важливо згадати про руйнівні наслідки адміністративних реформ в англосаксонських країнах (особливо США та Великобританії), де через інтенсивне впровадження технологій нового державного менеджменту виявилось, що ринкові принципи в системі державного управління не завжди ефективні, оскільки можуть продукувати кризові явища.

Захоплення упровадженням бізнес-технологій може призвести до того, що державна служба втрачатиме свої інтегруючі громадські функції. Це може поставити під сумнів ефективність системи державного управління. Опинившись поза

традиційними "правилами гри", державні службовці можуть перебувати у стані моральної розгубленості: адже бізнес-технології досить відверто підмінюють ідею громадського служіння ідеєю меркантилізму, що неминуче супроводжується зростанням корупції і витком нових кризових явищ.

Висновки. Отже, слід виділити кілька кризових аспектів адміністративних реформ, що впливають на хід реформування у провідних країнах світу:

- подолання корпоративного опору бюрократії. Скорочення чисельності чиновників і збільшення професійного навантаження неминуче викликають невдоволення бюрократії, здатної приховано бойкотувати інноваційні зусилля уряду;

- витрати децентралізації управління. Впровадження мережових принципів управління і методів деконцентрації влади призводять до втрати системної цілісності державного адміністрування, яку в традиційній структурі управління забезпечує владна вертикаль. Виникає проблема розбалансування управління, пов'язана зі створенням напівринкових структур, агенцій та бюро, компетенції яких збігаються;

- широка приватизація та вихід держави з багатьох традиційних сфер управління під гаслом "мінімізації держави". Цей процес супроводжується значним послабленням соціальної допомоги незахищеним верствам населення, що провокує соціальні конфлікти. На практиці приватизація та комерційні методи роботи неминуче генерують хвилю невдоволення громадськості, що суперечить головному гаслу реформ - ідеї зміцнення довіри до держави та пошуку нових механізмів соціальної стабільності;

- проблеми, пов'язані з упровадженням інноваційних технологій. Під час збоїв у роботі інформаційно-комунікативних систем неминучі труднощі в діяльності державного апарату. Проблемою може стати низька кваліфікація державних службовців, не здатних адекватно здійснювати інноваційний цикл. На перших етапах упровадження інновацій можливе зниження якості управління, виникнення психологічних проблем у подоланні певної недовіри щодо ефективності нових технологій;

- помилки та протиріччя в інноваційних стратегіях, що недостатньо враховують соціокультурну складову бюрократичних установ. Орієнтуючись на передові бізнес-технології, розробники реформ не завжди здатні вписати їх у соціокультурне середовище державного апарату. Наприклад, жорсткий бюджетний цикл державних органів складно узгоджується з концепцією управління за результатами. Інноваційні технології часто-густо використовуються формально, їх реальний конструктивний зміст доробляється у бюрократичних процедурах державного управління, що є рутинним вже на етапі інноваційного циклу;

- зниження престижу інституту державної служби у зв'язку з упровадженням бізнес-технологій. У зв'язку із запровадженням комерційних методів роботи багато інститутів втрачають державну ідентичність. Бізнес-технології витісняють ідею служіння суспільству відвертим меркантилізмом, пріоритетом отримання прибутку, що супроводжується зростанням корупції та відпливом з органів державного управління висококваліфікованих державних службовців-державників, для яких державна служба асоціюється, передусім, із честю, державою та відповідальністю.

Бізнес-технології в системі державної служби не повинні суперечити ідеї служіння суспільству й державі. Держава, як гарант громадської стабільності та верховний арбітр нації, не може повністю перейти на ринкові принципи організації, застосувавши ідеологію отримання прибутку при здійсненні усіх своїх функцій. Отже, бізнес-технології мають бути допоміжними, а їх застосування - продуманим і підконтрольним.

Остання економічна криза переконливо свідчить, що державне регулювання і владна вертикаль управління здатні доповнити ринкові механізми системи управління чи навіть утримати під контролем ситуацію в період гострого перебігу кризи. Саме до зміцнення державного сектору економіки змушені були вдатися багато західних країн. Так, до кризи - це була політика приватизації, а в період кризи - активне державне втручання щодо регулювання.

Отже, нині методологія адміністративних реформ вимагає зважених рішень. При цьому слід дуже уважно аналізувати доцільність і корисність інноваційних проєктів, особливо щодо їх можливості та масштабів застосування в державних інституціях. Тобто доцільно використовувати можливості "пілотних" інноваційних проєктів для апробації нових технологій в окремих структурах державного управління і лише після одержання конкретних позитивних результатів упроваджувати їх у загальнодержавних масштабах.

Перспективи подальших наукових досліджень можуть мати розвиток у вивченні процесів розгортання державних антикризових заходів та оцінювання їх результативності.

Список використаних джерел

1. *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление : учебник / И. А. Василенко. - 3-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во Юрайт, 2010. - 415 с.

2. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. II: Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. - 495 с.

3. *Казакова Н. А.* Антикризисное управление : учеб. пособие / Н. А. Казакова. - М. : Рид Групп, 2011. - 368 с.

4. *Ткач А. Н.* Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы / А. Н. Ткач // Право и экономика. - 2005. № 4. - С. 32-37.

5. *Шаров А.* Об основных элементах административной реформы / А. Шаров // Журн. рос. права. - 2005. - № 4. - С. 19-23.

6. *Штатаина М. А.* Зарубежный опыт проведения административных реформ / М. А. Штатаина // Административная реформа в России. - М. : Инфра, 2006. - 230 с.