

---

**Х.В. Хачатурян**

*Президент Київського міжнародного університету, професор кафедри германських мов, кандидат філологічних наук*

---

## ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто євроінтеграційні детермінанти інноваційних трансформацій державного управління в Україні. Обґрунтовано необхідність адаптації механізмів адміністративного реформування в Європі для забезпечення інноваційних змін системи державного управління України.

*Ключові слова:* адміністративна реформа, державне управління, управлінські інновації, євроінтеграція, децентралізація, інформатизація, управлінські послуги, якість управління.

Євроінтеграційні прагнення України можуть мати перспективи лише за умови узгодження напрямів розвитку нашої країни та Європейського Союзу. Вирішальну роль у цьому процесі відіграють трансформації в системі органів державної влади, оскільки саме вони є основними провідниками політики євроінтеграції. Тому реформування системи державного управління в Україні має відбуватися на основі орієнтирів і ціннісних пріоритетів розвитку європейського співтовариства в цій сфері.

Аналізу досвіду європейських країн щодо реформування державного управління стосовно потреб країн, що здійснюють процес соціальної модернізації, присвячено праці В. Гриньова, В. Долечека, Д. Кокоріна, А. Кондратюка, А. Шадріна та багатьох інших вітчизняних і зарубіжних фахівців. Однак у них розглядаються лише окремі аспекти європейських адміністративних реформ. Водночас узагальнення основних тенденцій трансформації європейських систем державного управління в контексті євроінтеграційних прагнень України є малодослідженою проблемою.

*Метою дослідження є визначення системних євроінтеграційних детермінант інноваційних трансформацій вітчизняного державного управління.*

Основний зміст управлінських інновацій у Європі протягом останньої чверті століття характеризується як державний менеджеризм, який стимулює переорієнтацію системи державного управління на потреби громадянина. Водночас основна спрямованість організаційних змін цього часу визначається процесами децентралізації. Формування клієнталістської моделі державного управління спричинило низку нових процесів у цій сфері, пов'язаних як з перерозподілом функцій на користь місцевих органів влади та місцевого самоврядування, так і з ресурсним та технологічним забезпеченням виконання останніми нових функцій. Не лише в країнах з уже усталеними традиціями державного менеджеризму, а й у країнах із сильними традиціями державного адміністрування (Франція та Німеччина) приймають закони щодо розширення автономії органів державної влади на місцях і виконавчих агенцій. Для всіх розвинених європейських країн характерним є чіткий поділ відповідальності між центральним урядом і місцевою владою, який надає громадянам можливість впливати на рішення органів влади і гарантує “прозорість” діяльності уряду.

Серед найпопулярніших на початку XXI ст. управлінських інновацій у сфері децентралізації в Європі слід відзначити наростання прагнень не до відмежування різних рівнів державного управління, що було характерно для періоду формування організаційних основ децентралізаційних процесів, а до інтеграції їхніх зусиль. “Останнім часом слід відзначити тенденцію до зростаючої взаємозалежності різних рівнів державних влад — національних, регіональних і місцевих, в умовах втілення в життя державних рішень, а також під час їх розробки” [5, с. 292]. Причиною цього, очевидно, потрібно вважати принципове розв'язання проблеми розподілу повноважень і незаперечне домінування процесу наближення основних функцій державного управління до споживача з перенесенням центру оперативного управління на рівень місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

Тому найголовнішими є проблеми адміністративного та фінансового контролю з центру за діяльністю місцевих органів державної влади. Загальною тенденцією є послаблення адміністративного контролю, інтегрування контрольних механізмів у системі державної влади в загальносоціальні (з використанням судових механізмів), упровадження “точкового” контролю за діяльністю органів державного управління. Дослідники відзначають посилену увагу європейських держав до різноманітних форм компенсування “управлінської ентропії” як елемента децентралізаційних процесів методами диверсифікації й ускладнення дії механізмів контролю. “Адміністративний і судовий, легальний і вибірковий контроль є предметом головної уваги у країнах континентальної Європи” [3, с. 293]. При цьому здебільшого зберігаються прямі, хоча й пом'якшені, форми адміністративного контролю центру щодо інших органів державної влади. Однак у деяких системах європейського державного управління директивну адміністрацію з центру зведено майже нанівець. Наприклад, у Франції закон забороняє центральним органам влади скасовувати рішення місцевих органів і самоврядування, їх можна відмінити лише через адміністративний суд. У Великій Британії також неможливе пряме втручання центральних органів державної влади,

і підпорядкування місцевої влади центру досягається завдяки механізмам процедурного регламентування.

Найважливішою інноваційною особливістю децентралізаційних процесів у сучасній Європі є те, що конституювання самодостатності місцевих органів державної влади та самоврядування забезпечується радикальними змінами в управлінні бюджетними ресурсами та розподілі фінансових потоків. І цим основні цілі децентралізації набувають реального, а не декларативного характеру, оскільки розширені повноваження місцевих органів державної влади та самоврядування підкріплюються відповідними ресурсами матеріально-фінансового характеру. Узагальнюючи управлінські інновації в цій сфері, вважаємо, що доцільно виокремити такі механізми фінансово-ресурсного забезпечення децентралізації в європейських системах державного управління:

- упровадження механізму розробки бюджету “зверху вниз”, коли урядом визначається лише загальний напрям витрат і принцип їх розподілу без подальшої конкретизації;

- фінансування структурних компонентів системи державного управління на основі виділення загальної суми грошей на рік без вказівки напрямів використання з зарахуванням зекономленої суми на наступний рік;

- контроль використання ресурсів за результатами діяльності органів державного управління на основі розроблених показників результативності щодо кожного напрямку управлінської діяльності без регламентування методів досягнення результатів;

- упровадження практики фінансового менеджменту, застосовуваної в приватному секторі;

- розширення використання середньотривалих показників і оцінок під час розробки державних бюджетів.

Із впровадженням означених змін децентралізаційні процеси поступово приводять до трансформації всієї системи стратегічного державного управління. Радикальною управлінською інновацією у цій сфері потрібно вважати поступову заміну орієнтирів під час стратегічного оцінювання результативності державного управління: замість категорій “економія, ефективність, результативність” в управлінську практику впроваджуються категорії “діагноз проблем, розробка нової політики, її розвиток і виконання”. Зазначена інновація викликає хвилю змін у різних сегментах систем державного управління — фінансовому і бюджетному законодавстві, інституційних фінансових механізмах, механізмах внутрішньосистемного контролю, стандартах “людського капіталу” управлінських структур тощо [1].

Найважливіші інструментально-технологічні інновації в європейських системах державного управління пов’язані з втіленням переваг інформаційних технологій як інструментів управлінської діяльності, що стосуються кількох характеристик розвитку державного управління. По-перше, інформатизація відкриває можливості максимального сегментування спрямованості діяльності органів державної влади на потреби громадянина, об’єктної персоніфікації державного управління та формування механізмів безпосередньої політичної й адміністративно-управлінської участі кожного громадянина без її опосередкування по-

літичними чи корпоративними структурами. По-друге, інформаційні технології принципово змінюють ситуацію в комунікативній сфері державного управління, дозволяючи забезпечити суб'єкт-об'єкту взаємодію в режимі "on-line" і значною мірою знищуючи часові й просторові обмеження в цій сфері. По-третє, принципово змінюється матеріально-інструментальна база державного управління, оскільки використання інформаційних технологій, комунікацій, баз даних тощо набагато збільшує продуктивність управлінської праці та визначає формування нових технологічних засад управлінської діяльності. По-четверте, інформатизація дає змогу з'ясувати питання прозорості діяльності органів державної влади і сформуванню ефективних механізмів громадського контролю. У практиці державного управління найсерйозніші інновації пов'язані з забезпеченням інформаційної відкритості управлінської діяльності, інформатизацією системи державного управління і конституюванням державної влади як суб'єкта інформаційної інноватики в суспільстві загалом.

Інформаційна відкритість органів державної влади має широкий і вузький зміст. У широкому розумінні — це основа вдосконалення роботи державного апарату з метою його переорієнтації на потреби громадян. Так, у Хартії громадян Великої Британії інформаційна відкритість пов'язується з комплексом нових управлінських принципів — стандартами якості, можливостями вибору і консультацій для громадян, пріоритетністю чесності і корисності як елементів корпоративної управлінської культури, раціоналізацією державного управління на основі економії засобів, формуванням ефективного механізму оскарження неправильних дій. Подібне тлумачення інформаційної відкритості як основи раціоналізації та стандартизації роботи державних організацій і залучення населення до процесу прийняття рішень зараз дедалі більше поширюється в європейських країнах. Одна з останніх інновацій у цій сфері — нормативне регламентування зобов'язань органів державного управління щодо обов'язкового роз'яснення громадянам своїх рішень [1].

У вузькому розумінні інформаційна відкритість сьогодні означає доступ до інформаційно-аналітичних матеріалів, проектів нормативних актів підзаконного рівня. У тій чи тій формі відповідне законодавство в 2002 р. існувало в 45 країнах, а ще в 30 було у стадії розробки. Найефективнішим для забезпечення інформаційної відкритості вважається розміщення матеріалів державних органів управління в Інтернеті, що є обов'язковою процедурою в більшості розвинених країн. Упроваджені спеціальні механізми стимулювання інформаційної відкритості. У США, наприклад, інформацію сенатори отримують лише після опублікування в пресі, обов'язковою є практика оприлюднення коментарів громадськості щодо проектів нормативних актів і на спеціальний урядовий сайт кожен може надіслати свої побажання щодо їхнього вдосконалення, чим забезпечується участь громадськості в нормотворчості. На пострадянському просторі найдосконаліша система регламентації інформаційної відкритості держави існує в Прибалтиці. Там закон зобов'язує органи державної влади надавати інформацію громадянам протягом короткого терміну, зокрема і в електронному вигляді. У Росії

з 2002 р. представники громадських організацій включені до складу дорадчих органів при органах влади, практикується формування спільних робочих груп, створюються громадські ради для контролю за державними програмами. Розробляються механізми доступу неурядових некомерційних організацій до конкурентних процедур, пов'язаних із використанням бюджетних коштів [8, с. 66—67].

У сучасному державному управлінні саме інформаційну відкритість вважають основним механізмом боротьби з бюрократизацією й корупцією. Передусім це стосується участі держави в забезпеченні учасників економіки інформацією. Багато матеріалів виступають як “суспільний товар”, й інформацію цього виду органи державної влади повинні передавати громадянам безплатно чи за ціною, що покриває лише адміністративні видатки. У практиці європейського державного управління найбільш негативними проявами нестачі інформаційної відкритості вважають:

- переваги державних органів влади над окремими фірмами;
- збереження таємниці власників, що порушує принципи конкуренції;
- непрозорі критерії призначення вищих посадовців;
- відсутність повної інформації з продажу державної власності, регулювання діяльності природних монополій;
- зростання корупції;
- нестача інформації про державні закупівлі, неясність системи ліцензування, відсутність інформації про управління державними фондами, відсутність звітів про закордонні переговори та їхні результати, відмова передавати інформацію в ЗМІ;
- зменшення притоку інвестицій.

Забезпечення інформаційної відкритості дає змогу розв'язувати такі системні проблеми державного управління, як корупція, неправильні рішення в приватному секторі, домінування кланово-корпоративних структур, неконтрольована концентрація власності, погіршення міжнародного співробітництва. Зокрема, унаслідок інформаційної відкритості багато країн поліпшують індекс корупції. Це дає змогу значно збільшити темпи зростання, адже корупція збільшує видатки суспільних робіт на 30—50 %, і країни, що покращили індекс корупції від 6-го до 8-го рівня, забезпечують зростання ВВП на 0,5 % [6, с. 57].

Щодо інформатизації державного управління, то цей процес підпорядковується завданню формування так званого електронного уряду та електронного урядування. Відповідні програми реалізуються в усіх європейських країнах. Державна політика в галузі інформаційних технологій європейських країн включає не лише впровадження інформаційних технологій в управлінську практику, а й налагодження співробітництва між різними органами державної влади з метою розширення національної комп'ютерної мережі й надання інформаційних послуг; удосконалення державної інформаційної мережі; упровадження електронної обробки різноманітних інформаційних потоків (декларацій споживачів, даних щодо експорту-імпорту товарів, інформації про ринки і галузі тощо); розвиток інформаційної бази місцевих податкових служб; використання інформаційних технологій для контролю за екологічною ситуацією і природними ресурсами тощо. У більшості країн

створено спеціальні центри, що відповідають за впровадження й удосконалення інформаційних і телекомунікаційних технологій у діяльності органів державної влади [1].

Як суб'єкти інформаційно-ринкових процесів європейські держави вдосконалюють форми своєї діяльності в кількох напрямках. Передусім ідеться про стимулювання інноваційної діяльності у сфері інформаційних технологій та електронного бізнесу, що здійснюється як нормативно-розпорядчою діяльністю органів державного управління, так і за рахунок організації інфраструктури підтримки інновацій. Істотним елементом прямої підтримки інновацій є формування державної інноваційної інфраструктури через створення мережі центрів поширення нововведень і консультацій. Держава сприяє також формуванню ринку інновацій через інформацію в державних виданнях про виставки, біржі, ярмарки, конференції тощо. Вона може виступати саме як агент ринку, наприклад під час купівлі та продажу ліцензій [2, с. 135]. Державні органи мають здійснювати моніторинг і прогнозування інноваційних процесів у країні і за кордоном, а також винаходити ефективні технології для широкого впровадження через свої органи.

Роль держави у комерційній сфері виявляється передусім у підтримці ринкових механізмів інновацій у інформаційній сфері. Адже ступінь комерціалізації у ній завжди буде обмеженим. Відповідно значна частина інформаційних ресурсів у європейських країнах надається безкоштовно або за низькими цінами самою державою для різноманітних ринкових і соціальних суб'єктів. У європейській практиці через національні програми виділяють значні дотації різним інформаційним інститутам, які виконують ці ж функції. Проте зазначимо, що й у цих країнах державні та громадські інформаційні організації змушені здійснювати часткову комерціалізацію своєї діяльності, оскільки навіть у наймогутнішій економічно країні — США — дотаційні засоби не забезпечують потреби інформаційних організацій.

Необхідність розвитку комерційного виробництва інформації визначається не тільки браком дотаційних коштів. Комерційні інформаційні підприємства, існування яких залежить лише від величини одержуваного прибутку, виконують роль економічного чинника, що визначає обсяг витрат на створення інноваційного продукту в інформаційній сфері. Вони функціонують у межах регульовальної дії ринкового механізму, що забезпечує об'єктивну оцінку витрат на створення інформаційних інновацій, і цим відповідна діяльність органів державної влади отримує об'єктивні ринкові критерії [4, с. 92].

Основним сумарним орієнтиром інновацій у системі державного управління європейських країн у сучасних умовах є трансформація управлінської діяльності з кількісних на якісні показники результативності роботи. Важливою методологічною основою інновацій у галузі державного управління стала концепція загального менеджменту якості (TQM), яку нині використовують для створення державних систем управління якістю в розвинених країнах. До застосування саме якісних орієнтирів управлінських інновацій спонукають і міжнародні стандарти ISO 9000:2000.

Інноваційні зміни в системах управління, які спрямовано на підвищення результативності й ефективності управлінських процесів, здій-

снюються в межах системи менеджменту якості. Зі сфери бізнесу застосовуються моделі впровадження інноваційних управлінських процесів, що мають модульний характер. Дані про зміст цих моделей дає авторська адаптація німецького “Штейнбейс трансфер-центру в галузі якості і навколишнього середовища” до потреб державного управління. На нашу думку, вона дозволяє сформулювати такі модулі інноваційної переорієнтації системи державного управління на показники якості управлінських послуг.

*Модуль 1.* Розвиток культурних цінностей державної служби в контексті клієнталістської концепції системи державного управління та генералізованої мети забезпечення якості життя громадян.

*Модуль 2.* Структуризація системи державного управління й її компонентів на основі якісних показників функціонального імперативу.

*Модуль 3.* Персоніфікація відповідальності за допомогою особистої участі в забезпеченні якості управлінських послуг.

*Модуль 4.* Розвиток у державних службовців уміння коректувати власну професійну діяльність і займатися самооцінкою.

*Модуль 5.* Введення цілей і показників удосконалення за кожним видом управлінської діяльності (операційного характеру).

*Модуль 6.* Розробка, установка, тренінг, удосконалення ключових процесів забезпечення якості управління.

*Модуль 7.* Розробка нормативно-критеріальних основ оцінювання роботи державних службовців за якісними параметрами і внесення їх у посадові інструкції та інші регулюючі документи.

*Модуль 8.* Демонстрація і підтримка відповідності чинним у розвинених країнах, передусім Євросоюзі, стандартам якості державного управління.

*Модуль 9.* Удосконалення відносин партнерства та кооперації в процесі здійснення управлінських процедур, забезпечення відповідних умов комунікації.

*Модуль 10.* Удосконалення початкових умов під час управлінського процесу (on-line) і його розробки (off-line).

*Модуль 11.* Забезпечення неперервного вдосконалення всіх організаційних аспектів процесу державного управління.

*Модуль 12.* Організація професійного й особистісного вдосконалення державних службовців.

*Модуль 13.* Створення внутрішньосистемних можливостей для щоденних удосконалень на робочому місці [7, с. 151].

Загалом у розвинених країнах питання підвищення якості обслуговування громадян намагаються з'ясувати завдяки впровадженню в діяльність державних установ принципів і методів концепції тотального управління якістю. Причини такої уваги до питань якості державних послуг полягають не тільки в намаганні враховувати інтереси населення, а й у повнішому використанні безпосереднього зв'язку між рівнем освіти, кваліфікацією, здоров'ям громадян і конкурентоспроможністю національних економік.

Багато уваги в Європі приділяють розв'язанню проблеми співвідношення якості й ефективності управління з погляду витрат. Загальноєвропейський підхід полягає в тому, що якість не пов'язана зі збіль-

шенням витрат, а часто навіть узгоджується зі скороченням бюджетних видатків. Одним із магістральних напрямів забезпечення якості є збільшення самостійності органів державної влади, які прямо пов'язані з наданням послуг громадянам. У більшості випадків надання послуг — функція місцевих органів влади, що ставить проблему узгодження місцевих і загальнодержавних стандартів. Основною ж проблемою вважається вимірювання й оцінювання рівня якості як результату діяльності органів державного управління та використання отриманих даних для вдосконалення системи державного управління [3].

Отже, загальна логіка європейських реформ системи державного управління підпорядкована його переорієнтації на потреби споживача, зростання ефективності управлінської діяльності з погляду задоволення цих потреб і забезпечення якісних пріоритетів діяльності органів державної влади. Основними механізмами досягнення поставлених цілей є державний менеджеризм, децентралізаційні процеси, інформатизація державного управління та забезпечення його відкритості, формування інтегрованих систем управління якістю. Оскільки ці механізми демонструють свою ефективність, постає питання їх адаптації до потреб адміністративної реформи в Україні. Подальші дослідження мають бути зосереджені на розробленні адаптованих до вітчизняних умов управлінських технологій трансформації європейського досвіду адміністративного реформування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Popovich M.G.* Creating High-performance Government Organization : A Public Guid for Public Manager / M.G. Popovich. — San-Francisco: Jossey-bass Publishers, 1998. — 191 p.
2. *Гринев В.Ф.* Инновационный менеджмент : учеб. пособие. — К. : МАУП, 2000. — 148 с.
3. *Долечек В.* Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід / В. Долечек // Управління сучасним містом. — 2003. — № 10—12. — С. 37—43.
4. *Кокорин Д.И.* Инновационная деятельность / Д.И. Кокорин. — М. : Экзамен, 2001. — 576 с.
5. *Кондратюк А.* Політичні тенденції модернізації державного управління країн Європейської співдружності / А. Кондратюк // Вісник УАДУ. — 2002. — № 3. — С. 290—297.
6. *Сичакова Э.* Информационная открытость государственных органов как фактор влияния на экономический рост / Э. Сичакова // Проблемы теории и практики управления. — 2000. — № 3. — С. 55—59.
7. *Управление инновациями: в 3-х кн. : учеб. пособ. / под ред. Ю.В. Шленова.* — Кн. 3: Базовые компоненты управления инновационными процессами. — М. : Высш. шк., 2003. — 240 с.
8. *Шадрин А.Е.* Направления и параметры российской административной реформы / А.Е. Шадрин // ПОЛИС. — 2003. — № 4. — С. 59—70.

**Хачатурян Х.В.** *Евроинтеграционные детерминанты инновационных трансформаций государственного управления в Украине.*

В статье рассмотрены евроинтеграционные детерминанты инновационных трансформаций государственного управления в Украине. Обусловлена необходимость адаптации механизмов административного реформирования в Европе для обеспечения инновационных изменений системы государственного управления Украины.

*Ключевые слова:* административная реформа, государственное управление, управленческие инновации, евроинтеграция, децентрализация, информатизация, управленческие услуги, качество управления.

**Khachatryan H.V.** *European integration's determinants of innovative transformation of public administration in Ukraine.*

This article deals with eurointegration determination of Ukrainian state government innovation transformations. Adaptation of administrative reforming in Europe is necessary to provide with innovative changes of state government system of Ukraine.

*Keywords:* administrative reform, state administration, management innovations, eurointegration, decentralization, informatization, management services, management quality.