

УДК 351

Сабадош Г. О., к.е.н, доцент
кафедри макроекономіки та державного управління,
ВНДЗ «Київський національний економічний
університет імені В. Гетьмана»
Усенко О. В., канд. наук з державного управління,
директор середньої загальноосвітньої школи № 139
Україна, м. Київ.

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто основні тенденції адміністративної реформи розвинутих країн. Зроблено акцент на ролі адміністративно-державного менеджменту в реалізації адміністративної реформи, головною метою якої є підвищення ефективності державного управління.

Ключові слова. Адміністративно-державний менеджмент, державне управління, ефективність, національна економіка.

Вступ. Запорукою успішного вирішення суспільством основних завдань є наявність цілеспрямованої високопрофесійної системи адміністративно-державного управління.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, а також аналіз результатів демократичних перетворень крізь призму впливу сучасних світових тенденцій свідчать про необхідність підвищення ефективності та результативності державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи.

Аналіз основних досліджень і публікацій. До фундаментальних досліджень теорії і практики адміністративного менеджменту віднесено праці А. Файоля, М. Вебера, Л. Урвіка. Проблемам адміністративного менеджменту у сучасних умовах присвячені наукові видання зарубіжних учених О.В. Райченко, І. Адізеса та А.Н. Фомичева. До робіт українських науковців віднесено навчальний посібник Б. В. Новікова, Г. Ф. Сініюка, П. В. Круша, наукові публікації Смірнкової І.С., О.М. Антіпова та І.С. Педак. Вітчизняними авторами були досягнуті наукові результати в галузі теоретичних основ вирішення даної проблеми, разом з тим, аналіз публікацій вчених з проблем адміністративного менеджменту свідчить, що в теорії адміністративного менеджменту існують різні позиції щодо сутності і реалізації механізмів адміністративно-державного менеджменту.

Як відомо, свої завдання держава вирішує через систему адміністративно-державного управління, що є комплексним соціально-економічним інститутом. Саме тому є актуальним сьогодні розвиток теорії та практики адміністративно-державного менеджменту.

Результати. Впровадження в практику принципів Public Management і New Public Management означає відхід від класичної моделі М. Вебера Public Administration. Наступає певний момент коли бюрократична державна система перестає відповідати своєму призначенню, і починає працювати сама на себе. Відхід від загальнодержавних цілей приводить до кризи державного управління.

Вихід з кризової ситуації можливий за рахунок проведення адміністративної реформи. Але реформа, яку реалізують корумповані бюрократи, приречена на провал.

Адміністративні реформи США, Німеччини, Англії та інших країн свідчить про результативність кінцевого результату. Хоча відомо, що запозичений алго-

ритм певних дій без врахування інституційних особливостей конкретної країни, не завжди стає ефективним.

Аналіз результативних адміністративних реформи дозволяє дійти до висновку наявності загального об'єднуючого алгоритму дій. Для початку було чітко виписано критерії і стандарти державної послуги і її якості; було визначено регламент дій чиновників всіх рівнів. Мав місце акцент на адмініструванні державної діяльності через практичну реалізацію концепції адміністративного менеджменту державних організацій.

Адміністративно-державну діяльність можна визначити як процес досягнення національних цілей і завдань через ефективну організацію діяльності державних організацій. Адміністративно-державна діяльність може поширюватися на органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Сучасна версія адміністративного менеджменту державних організацій представляє собою синтез New Public Management і Public Administration — новий адміністративно-державний менеджмент.

Кінцевий результат адаптації підходів нового державно-адміністративного менеджменту — реалізація адміністративної реформи на національно-державному рівні. Слід зазначити, що серед учених не існує єдиного підходу до визначення адміністративної реформи. Можна виділити два основні підходи до розуміння цієї реформи. Відповідно до першого підходу відбувається перегляд функцій гілок влади і створенням адекватної їм структури уряду. Другий підхід відображає адміністративну реформу як сукупність декількох складових, включаючи реформу державної служби, бюджетну реформу та реформу адміністративно-територіального устрою держави.

Проведення адміністративної реформи обумовлено появою наднаціональних інститутів, глобальною конкуренцією і розвитком громадського суспільства. Виникає питання: чи може бути ефективним процес впровадження концепції New Public Management у країнах, де стартові умови суттєво відрізняються від західних країн?

Аналіз стану впровадження елементів нового державного менеджменту в адміністративну реформу України дає підстави вважати, що наявне інституціональне середовище не сприяє прискоренню реформування. Крім нерозвиненості багатьох інститутів, характерних для західних країн і необхідних для успішного реформування взаємовідносин держави й суспільства відповідно до концепції нового державного менеджменту, в Україні додатковий негативний вплив має відсутність спланованого взаємозв'язку програм реформування в області державного управління, відсутність політичної волі керівництва країни для подолання опору державного апарата змінам.

Світовий досвід свідчить про складний шлях реформування державних адміністративних систем. У класичній економічній літературі існують різні моделі адміністрування. Так, Дж. Лоулін визначає наступні моделі адміністративного менеджменту: англосаксонську, німецьку, французьку, скандинавську. Кожна країна нагромаджувала власний досвід у сфері адміністративних реформ. Цей досвід має істотні особливості, обумовлені політичними, історичними, правовими і культурними особливостями конкретної держави [4].

Для країн англосаксонської моделі притаманна публічність уряду, децентралізація та використання наукового підходу в управлінській практиці. У німецьких традиціях адміністративного управління держава розглядається у поєднанні з суспільством і використання програмно-цільового підходу до формування національної стратегії. У французькій моделі адміністративного менеджменту має місце

унітарна держава, поділена на райони, для керівництва якою створена система уніфікованих місцевої влади. Скандинавська модель адміністративного менеджменту передбачає органічні відносини між державою і суспільством, розподіл держави на території і достатньо високий рівень децентралізації.

Глибина впровадження нового адміністративно-державного менеджменту в систему державного управління визначає радикалізм проведених змін; якщо деякі країни орієнтуються на всебічні перетворення, інші прагнуть незначних модифікацій при збереженні існуючого устрою.

Сучасна парадигма адміністративної науки сформувалась наприкінці XIX ст. Так, основними ідеями наукової праці В. Вільсона «Вивчення адміністрації» («Study of Administration», 1887 p.) є:

- ✓ наявність єдиного керуючого центру в будь-якій системі управління як необхідна передумова її ефективності та відповідальності;
- ✓ структурна схожість сучасних урядів;
- ✓ відокремлення управління від політики;
- ✓ професіоналізм державних службовців;
- ✓ організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності;
- ✓ наявність «якісної» адміністрації як необхідна умова розвитку цивілізації та досягнення добробуту [2].

Розвиток науки адміністрування ставить за мету пошук способів вдосконалення діяльності уряду. В. Вільсон розробив модель адміністративної ефективності, яка передбачає використання в адміністративно-державному управлінні найефективніших методів менеджменту в бізнесі [2].

Якщо проаналізувати довід України, то відповідно до ст. 106 Конституції [1] України Президентом було презентовано Програму економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Програма охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямками [7]:

1. Створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи.

2. Формування режиму максимального сприяння для бізнесу шляхом зменшення ролі держави в економіці, зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України.

3. Модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.

4. Збереження та розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості та доступності освіти й медичного обслуговування.

5. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади (блок реформ щодо модернізації системи державного управління було представлено в грудні 2010 року).

Одним з ключових моментів реформи модернізації державного управління у 2010 році було зменшення кількості державних службовців.

Таблиця 1

ДИНАМІКА КІЛЬКОСТІ КЕРІВНИКІВ ТА СПЕЦІАЛІСТІВ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА 2005—2011 рр.

Назва показника	Значення по роках, осіб						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальна кількість осіб, у тому числі	339049	350770	364263	379289	384197	379283	367308
Керівники	101287	104013	110092	114994	117688	116769	110793
Спеціалісти	237762	246757	254171	264295	266509	262514	252567

Національне агентство України з питань державної служби [10]

Динаміку змін показників співвідношення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за останні 7 років можна простежити за даними, наведеними в табл. 1 і 2 та проілюстрованими на рис. 1.

Таблиця 2

СПІВВІДНОШЕННЯ КІЛЬКОСТІ КЕРІВНИКІВ ТА СПЕЦІАЛІСТІВ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЗА 2005—2011 рр.

Назва показника	Значення по роках, %						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальна кількість осіб, у тому числі	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Керівники	29,87	29,65	30,22	30,32	30,63	30,79	31,24
Спеціалісти	70,13	70,35	69,78	69,68	69,37	69,21	68,76

У 2005—2009 рр. їх чисельність зростала. Проте у 2010 та 2011 роках чисельність державних службовців зменшилася у результаті скорочення державно-управлінських кадрів. У зазначеному періоді кількість спеціалістів зменшилась на 1,5 %, керівників — на 0,78 % (табл. 1 і 2).

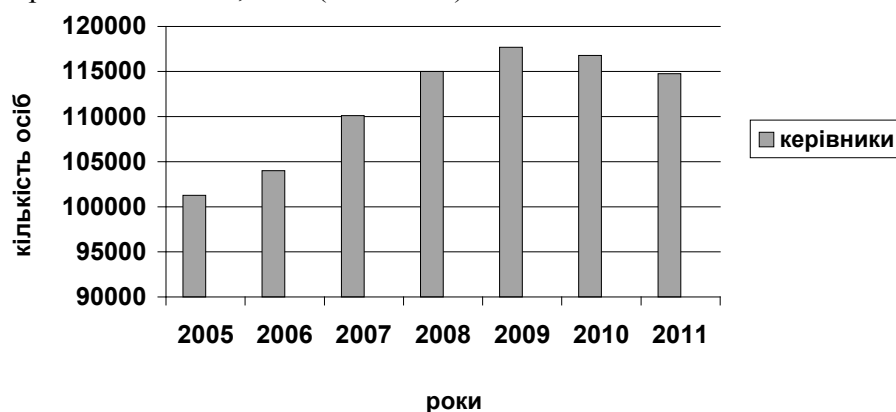


Рис. 1. Динаміка кількості керівників в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [9]

Протягом 2010 — 2011 років відсоток скорочених кадрів збільшився і склав для спеціалістів 3,79 %, керівників — 1,74 %. Причому, як видно зі статистичних даних, спеціалістів скорочували майже вдвічі більше, ніж керівників. Це є свідченням, зокрема, подальшої бюрократизації державної служби, а також зростання навантаження на спеціалістів (рис. 1).

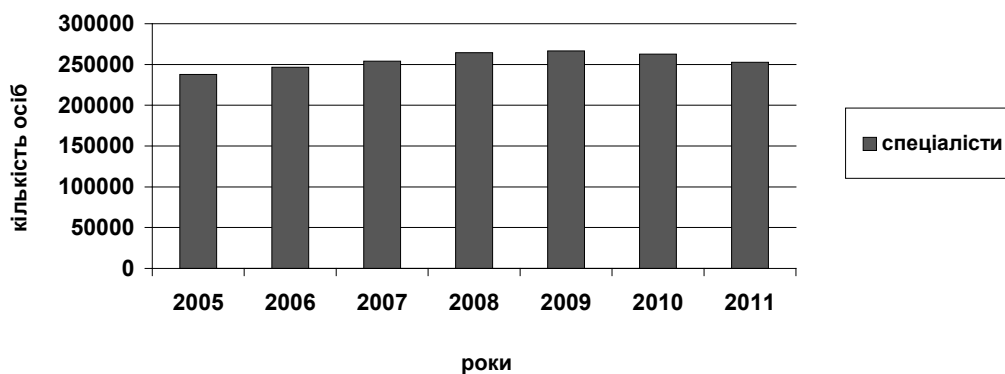


Рис. 2. Динаміка кількості спеціалістів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [9]

У Програмі економічних реформ на 2010—2014 роки задекларовано забезпечення державою умов для сталого розвитку національної економіки. Проте за даними Державної служби статистики обсяг промислового виробництва в Україні в травні 2013 року, знизився на 9,3 % до травня 2012 року. Україна увійшла в дев'ятку найнезаможніших європейських держав за рівнем купівельної спроможності громадян [7]. Як свідчить дослідження міжнародної компанії GFK, яка проаналізувала можливі видатки у цьому році в 42 європейських країнах, у середньому кожен громадянин з цих держав витратить у 2013 році на оплату товарів і послуг 12,8 тисячі євро в той час, як українці та мешканці ще восьми держав, серед яких Білорусь і член Євросоюзу Болгарія, менше 25 % цієї суми. Крім цього, Україна не потрапила до списку кращих країн світу для ведення бізнесу в 2013 році за версією Bloomberg.

Індекс сприйняття корупції (англ. Corruption Perceptions Index, CPI) — щорічний рейтинг країн світу, що укладається організацією Transparency International з 1995 року. Країни у рейтингу впорядковані за показником рівня корупції, який базується на оцінках підприємців та аналітиків за десятибальною шкалою.

Згідно даного індексу Україна посідає в світі в 2010 році 134 місце, в 2012 — 144 місце. Позитивним індекс вважається, коли наближається до 10 балів (за старою методологією) і до 100 за новою [9].

Даний індекс показує, що діяльність державних органів управління є не ефективною протягом останніх 10 років свого існування.

Аналіз показників, що характеризують динаміку фінансового забезпечення органів державного управління підводить до висновку про дисбаланс між витратами на утримання і результатами.

На утримання Кабінету міністрів, Верховної Ради і президента в держбюджеті на 2013 рік закладено 2,4 млрд грн. Лідирує по об'ємах витрат бюджетних коштів Державне управління справами, яке підпорядковане Адміністрації президента. Наступного року воно отримає 1,29 млрд грн, на 8 % менше, ніж у

минулому. З цієї суми 300 млн грн виділяється на утримання Президентського Апарату [5].

Найбільша стаття витрат парламенту — законотворча діяльність. На ці цілі в державному бюджеті на 2013 рік передбачено 456 млн грн.

Окрім цього, 302 млн грн підуть на матеріально-технічне забезпечення депутатів. У тому числі — на оплату проживання іногородніх парламентарів у готелях і купівлю ним квартир. Ще 88 млн грн піде на забезпечення відпочинку і лікування народних обранців у відомчих санаторіях [21].

Висновки. Аналіз свідчить про негативну тенденцію збільшення і здороження апарату управління, який не в змозі забезпечити соціально-економічний розвиток національної економіки.

Ефективність державної служби певним чином тотожна ефективності діяльності органів державної влади, іншими словами апарату управління. Тому в центрі уваги мають бути питання макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, теорії організацій та управління персоналом [3].

Зарубіжний досвід свідчить, що досягти значного підвищення ефективності і дієвості державного управління можна за умов чіткого визначення кінцевих результатів реформування, інвестування чималих коштів у проведення реформ, створення відповідної правової бази.

Реформи у провідних зарубіжних країнах спрямовані на створення компактної, гнучкої і ефективної системи державного управління.

Для макроекономіки ефективність відіграє винятково важливу роль. У ринкових умовах держава стає «рівнозначним суб'єктом господарювання та важливою складовою у національному виробництві країни» [6].

Перехід до держави як виробника послуг і товарів зумовлює підвищення значення поняття високоефективного державного апарату та державного сектору.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Вильсон В. Основы науки государственного управления / В. Вильсон. — М., 1995. — 311 с.
3. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Расіна А.Ю. Державне управління: підручник /за ред. А.Ф.Мельник. — К.: Знання, 2009.
4. Новіков Б. В., Сініок Г. Ф., Круш П. В. Основы адміністративного менеджменту: Навч. посіб. — К.: Центр навч. літ., 2004.
5. Новини РБК України від 10. 04. 2013 [Електронний ресурс] — Режим доступу <http://www.rbc.ua/ukr/top/politics/rashody-na-soderzhanie-vr-v-2013-g-mogut-sostavit-1-5-mlrd-19042013084600>
6. Оболонский АЛ., Барабашев АТ. Государственная служба (комплексный подход). — М.: Дело, 1999. — 440 с.
7. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка», [Електронний ресурс] — Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>
8. Сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
9. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25037813.html>
10. Національне агентство України з питань державної служби [електороний ресурс] . — Шлях доступу: www.nads.gov.ua.

Стаття надійшла до редакції 02.11.2013