

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна
ЕКОНОМІКА



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр

Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

0 0 0 0 0 0 0

УДК 35.071

О. І. Дума,

*асистент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів*

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ

O. I. Duma,

*Junior lecturer, Administrative and financial management department
Lviv Polytechnic National University, Lviv*

EFFICIENCY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND CHALLENGES

У статті описано дослідження ефективності публічного адміністрування в Україні. Наведено визначення системи публічного адміністрування, та запропоновано показники оцінки її ефективності. Виявлено причини неефективності в публічному адмініструванні. Досліджено динаміку, структуру та тенденції зміни чисельності державних службовців в Україні. Описано залежності між показниками, що характеризують публічне адміністрування в Україні та макроекономічними показниками України за досліджуваний період. Проаналізовано залежність між коливанням ВВП та чисельністю державних службовців в Україні. Запропоновано та обґрунтовано доцільність впровадження заходів організаційного, політичного та інституційного характеру, які в комплексі призведуть до підвищення рівня ефективності публічного адміністрування в Україні.

This article describes the investigation of public administration efficiency in Ukraine. There is given a definition of public administration system and suggested its efficiency indices. There are detected reasons of inefficiency in public administration. It is investigated dynamics, structure and tendency of government officials' quantity changes in Ukraine. It is described the dependence of indices, which characterize public administration in Ukraine and macroeconomic indicators in Ukraine during investigated period. It is analyzed dependence of GDP fluctuations and number of Ukrainian government officials. It is suggested and justified the expediency of organizational, political and institutional measures implementation, which in a complex can lead to increase of public administration efficiency level in Ukraine.

Ключові слова: *публічне управління, децентралізація, організаційний розвиток, SIGMA, сертифікація публічних організацій, ефективність менеджменту.*

Key words: *public administration, decentralization, organizational development, SIGMA, certification of public organizations, efficiency of management.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Перехід України на новий виток розвитку економічних, соціальних та політичних відносин після Революції гідності у 2013-2014 рр. поставив нові пріоритети та виклики перед владою, бізнесом та громадськістю. Одним з таких викликів є розвиток та удосконалення публічного адміністрування в Україні, як каталізатора розвитку територіальних громад, регіонів та держави загалом не тільки в аспекті інфраструктури, але і в напрямку розвитку відносин та діалогу між суспільством, публічними інституціями та бізнесом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження присвячені тематиці ефективності публічного адміністрування в Україні в даний час активно проводяться, у зв'язку із актуальністю означеної теми. В ході даного дослідження до уваги брались праці та висновки вчених, дослідників та науковців, серед яких: Молошна О. Л., Колесникова К. О., Гаврилишин Б.Д., Гарсія Дж., Чандлер Дж.

Цілей статті. Дана публікація є початком суспільно-економічного дослідження ефективності взаємодії публічного (державного) сектору із суспільством та економічною системою країни. Ціллю статті є висвітлення наслідків неефективного державного та регіонального управління у попередні роки та її вплив на добробут громадян, місце України у світовому співтоваристві. А також дослідження має на меті розробити практичні рекомендації із удосконалення механізмів управління розвитком публічного сектору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виклики, які постають перед Україною сьогодні вимагають ефективного функціонування системи державного управління. Державного управління є важливим механізмом формування та реалізації державної політики на всіх рівнях, пріоритетним завданнями якого є регулювання та вдосконалення форм і методів управлінської діяльності для забезпечення прав і свобод людини та сталого розвитку країни (економічного, політичного, соціального).

В умовах поглиблення інтеграційних процесів державно-управлінська діяльність потребує чіткого визначення основних засад та напрямків свого розвитку, саме тому система публічного адміністрування повинна ґрунтуватися на засадах відкритості та забезпечувати оптимальне поєднання принципів, механізмів, методів та інструментів для побудови ефективної багаторівневої інтегрованої структури управління.

Проте діюча система публічного адміністрування в Україні залишається неефективною, корумпованою та внутрішньо суперечливою, що є суттєвою перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі. Недостатній рівень прозорості та відкритості у сфері державного управління, нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер, недостатній професійний рівень державних службовців, відсутність єдиної системи оцінювання їх компетентності, низький рівень дисциплінарної відповідальності, недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю в системі державного управління – всі ці фактори є деструктивними елементами в організації ефективної системи публічного адміністрування.

Публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів, формування прав та обов'язків учасників суспільних процесів та їх взаємовідносини в правовому полі [2].

Інтегрованим показником ефективності функціонування публічного адміністрування є рівень довіри громадян до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та позитивні тенденції, підтверджені результатами чергової оцінки системи державного управління України за базовими показниками SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), оскільки кожна держава зацікавлена в формуванні та діяльності таких органів влади, які відповідають її національній політиці та підтримуються більшістю населення.

Перевага кількісної складової системи державного управління над її якісними показниками не дає очікуваних позитивних результатів її функціонування та дає поштовх до оптимізації її структури. Так, станом на 1 січня 2015 р. загальна кількість державних службовців становить 380257 осіб, з них 295709 - державні службовці та 84548 - посадові особи місцевого самоврядування. Це становить 8,7% від загальної чисельності населення України (42895,7 тис. осіб) [4], що перевищує відповідний показник більшості країн Європейського Союзу.

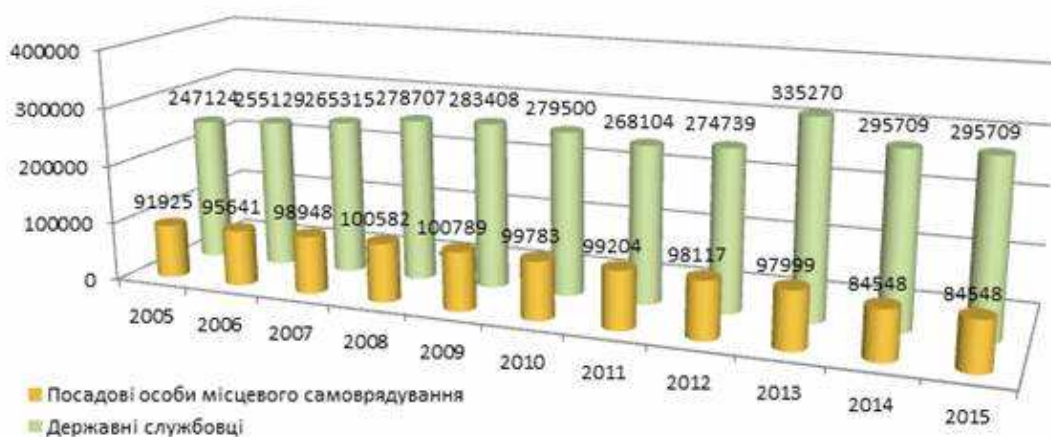


Рис. 1. Загальна кількість державних службовців та осіб місцевого самоврядування (2005-2015 рр.) [4]



Рис. 2. Розподіл державних службовців в органах публічного адміністрування в Україні в 2015 році [4]

Неефективно побудована система публічного адміністрування має свої наслідки: погіршення макро- та мікроекономічних показників держави та збільшення недовіри до органів державної влади.

Важливим показником оцінки ефективності державного управління сфер людської діяльності є Індекс глобальної конкурентоспроможності, який розраховують в межах дослідження Всесвітнього економічного форуму. Україна у 2015 році посіла 79 місце серед 140 країн світу (рис. 3). Динаміка є негативною. Тому, базуючись на даному показнику, можна стверджувати про неефективність державного апарату та публічного адміністрування в Україні. Як бачимо, на основі проведеного дослідження кількість державних службовців не переходить в якість публічного адміністрування та рівня життя населення. Необхідною є ротація та, можливо, глибокі реформи державного апарату, не тільки в техніко-технологічному аспекті, але і у відношенні зміни способу та механізмів організації публічного адміністрування в Україні.

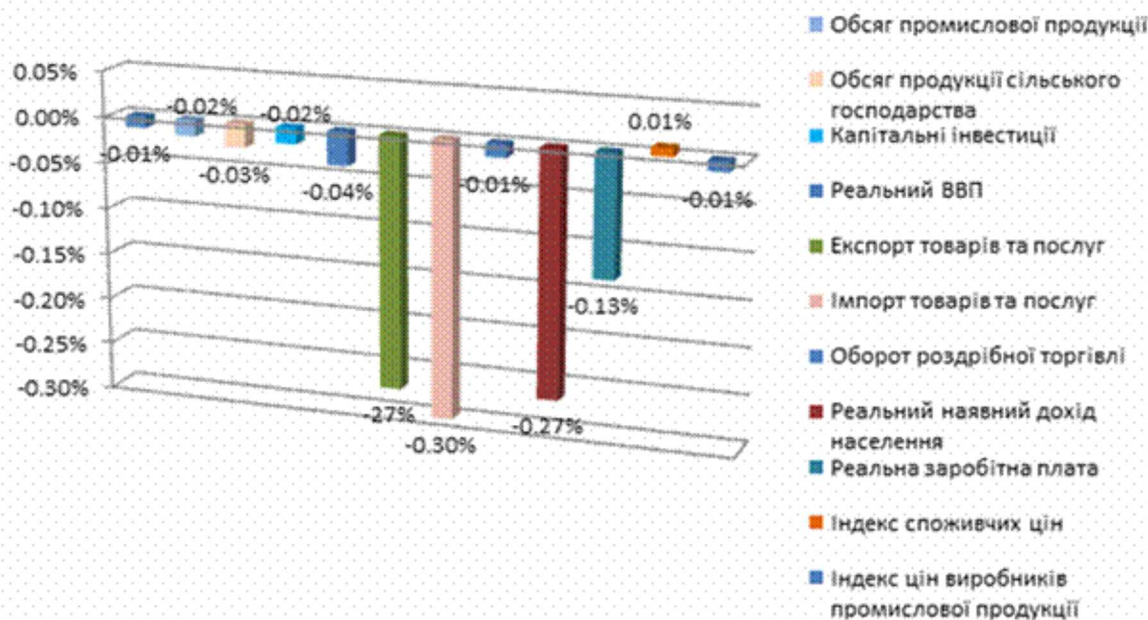


Рис. 3. Динаміка основних макроекономічних показників за період січень 2015 - січень 2016 рр.*

* Сформовано на основі джерел [5]

В сфері державного управління, як і в будь-якій сфері суспільних відносин, одним з ключових елементів впливу на функціонування системи є людський фактор. На думку громадського діяча, доктора економічних наук Богдана Гаврилишина [6], в Україні, незважаючи на її сучасний непростий стан, дуже високою є якість людського капіталу, і саме цей фактор, при розумного його використанні, може стати ключовим в розбудові національної системи публічного адміністрування.

В цьому аспекті важливу роль відіграють особистісні характеристики державного службовця, рівень його культури та особистої відповідальності, внутрішнього почуття обов'язку, моральні принципи, дотримання норм службової та

управлінської етики. Підвищення показників відповідності поведінки державних службовців законодавчо визначеним загальним етичним нормам, слугувало би своєрідним фундаментом для формування довіри громадян до органів влади всіх рівнів та сприяло створенню позитивного іміджу всієї сфери державного управління.

Підкреслюючи пріоритетність людських ресурсів в сфері державного управління, важливим є підтримка високого рівня існуючих моральних цінностей та норм, які в поєднанні являтимуть етику публічного адміністрування [7].



Рис. 4. Динаміка приросту ВВП, інфляції і числа держслужбовців в Україні за 2006-2014рр.

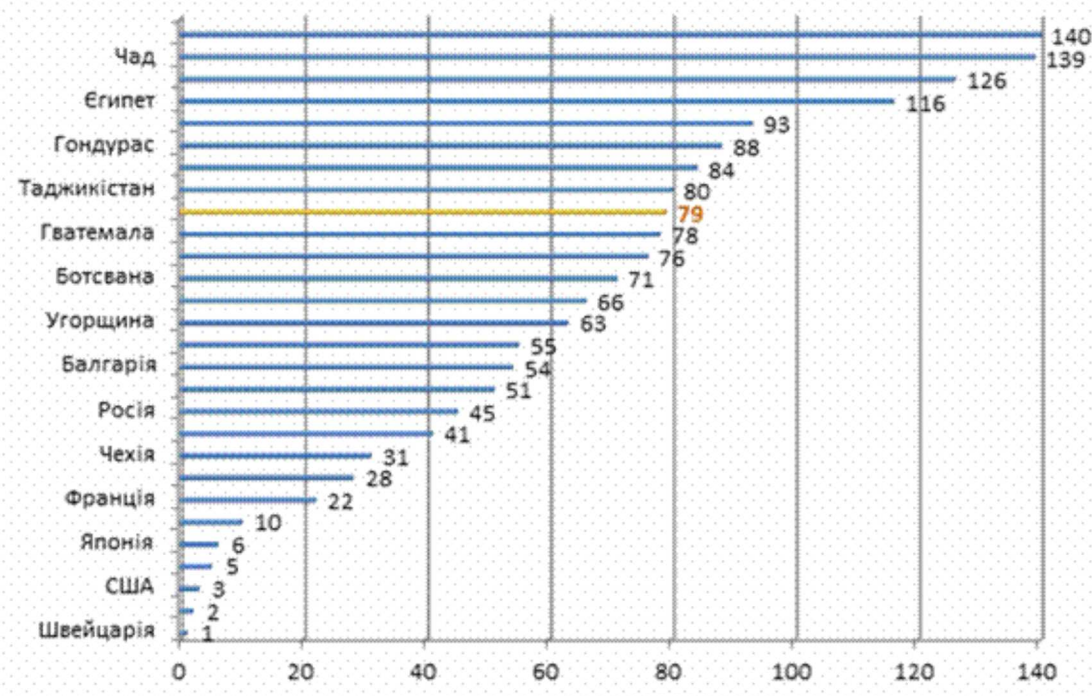


Рис. 5. Рейтинг країн за Індексом глобальної конкурентоспроможності (2015р.)

У всесвітньому рейтингу Індeksu сприйняття корупції CPI Україна посідає 130 місце зі 168 позицій (2015 р.). На сьогоднішній день індекс CPI країни складає 27 балів зі 100 можливих [8].

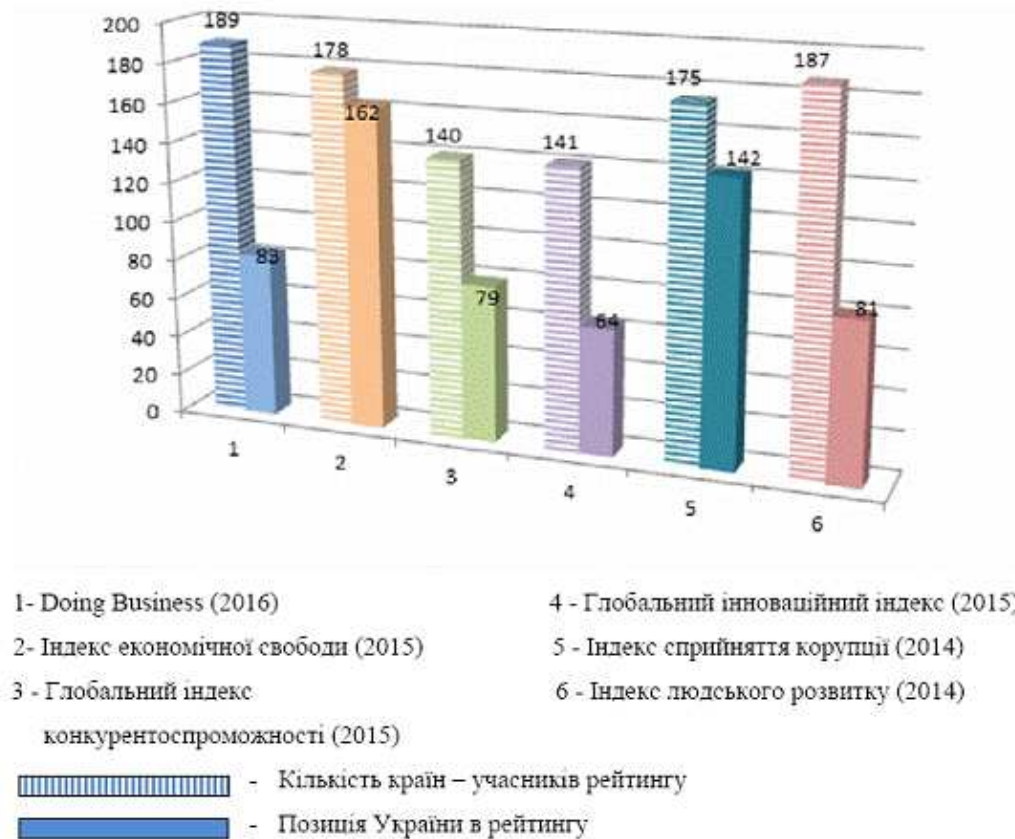


Рис. 6. Позиція України у міжнародних рейтингах (2015р.)

З огляду на ситуацію потреба реформування вітчизняної системи державної служби набуває особливої актуальності. З цією метою з 2015 року стартувала підготовка нової законодавчої бази у сфері державної служби. Національною державною службою за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості був підготовлений проект Стратегії реформування державного управління на 2015-2020 роки, в рамках якого розроблено нову редакцію Закону України «Про державну службу» [9], який регулює основні принципи, правові та організаційні засади функціонування публічної державної служби.

Реформування системи державного управління має сприяти оптимізації функцій інститутів державної влади, розподілу повноважень і визначення зон відповідальності з використанням ефективних моделей управління, реалізація яких передбачає нову структуру відносин: «влада – громадськість». Пріоритетними напрямками є побудова ефективної соціально – орієнтованої системи публічного адміністрування, основними завданнями якої є надання якісних адміністративних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, вчасне і адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Реалізація даних напрямків передбачає розподіл політичної та адміністративної сфер діяльності, побудову цілісної та незалежної адміністративної судової системи, створення системи ефективного фінансового менеджменту з чітким регламентуванням відповідальності за порушення фінансової дисципліни, забезпечення високого професійного рівня державних службовців, оптимізацію процесу формування кадрової політики, підвищення якості надання послуг в сфері державного управління, підвищення етичної складової системи публічного адміністрування.

Концепція нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування. Основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим громадам можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість надаваних публічних послуг. Даний підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування - автономією (децентралізованим управлінням), демократією (цивільним участю) і ефективністю (близькістю влади до населення). Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним і суспільним) організаціям, залишаючи за собою функції контролю і вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення громадянської і соціальної відповідальності. Недоліком концепції нового публічного менеджменту є акцент на комерціалізацію публічного сектора і недостатнє врахування ролі соціально-політичної участі і взаємодії.

Ключовим завданням концепції керівництва є трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємин традиційного уряду з метою оптимізації надання послуг, а також розширення участі громадян, громадських і приватних структур у процесах прийняття соціально значущих рішень. Відповідно до даної концепції управління - це постійне і активна взаємодія держави і недержавного сектора, що забезпечує адаптацію управлінських механізмів в умовах зростаючої складності і динаміки сучасного суспільства, різноманітності соціальних проблем. Взаємодія їх складається виходячи з уявлення про найбільш

ефективному вирішенні проблеми. Громадянське суспільство добре управляється з різноманітністю, ринок - з динамічними аспектами, публічний сектор (держава) - з комплексністю сучасного суспільного розвитку. Основний управлінським завданням залишається визначення дизайну поєднання участі цих трьох основних акторів, пов'язане із заміною домінування центру та чіткого розподілу повноважень концептом множинності акторів управління і їх кооперації. Відбувається все більше горизонтальний і вертикальний розподіл управлінської діяльності, виробляються більш ефективні форми взаємодії. Сучасний процес державного управління можна порівняти з політичною мозаїкою з взаємопов'язаних політик, програм і проєктів усіх рівнів.

Одним з ключових моментів сучасних концепцій управління є децентралізація, що передбачає передачу повноважень і відповідальності від центральної державної влади на нижні рівні управління і недержавному сектору. І в тому і в іншому випадку процес прийняття соціально значущих рішень і контроль над їх виконанням стають ближче населенню. В останні роки децентралізація стала воістину глобальним явищем. Не випадково доповідь Всесвітнього банку і Союзу міст і місцевих урядів був присвячений проблемам децентралізації та локальної демократії [10]. Причинами децентралізації дослідники називають: політичні зміни, які дали місцевим громадам право висловлювати і відстоювати свої інтереси; технологічні зміни і глобальну інтеграцію, що змінили уявлення про межі управління і самоврядування; нарешті, труднощі централізованої системи управління і необхідність участі регіональних і місцевих урядів в політичних і економічних процесах [11].

Ми вважаємо, підвищення ефективності публічного адміністрування в Україні можливе через:

- децентралізацію функцій державних структура на територіальний рівень;
- організаційний розвиток управління публічними організаціями, з метою підвищення його організаційної та соціальної ефективності;
- створення на державному рівні організацій, які сертифікуватимуть публічні організації щодо впровадження етичного кодексу та адаптації механізми запобігання корупції;
- широкий обмін досвідом публічного адміністрування із країнами ЄС (Польща, Литва, Латвія, Швейцарія, Швеція) через проведення спільних конференцій з публічного адміністрування, залучення фахівців із публічного адміністрування у відставці в якості консультантів та тренерів;
- спрощення регулятивного законодавства в сфері економіки, яке з одного боку зменшить бюрократичне навантаження на підприємців, з іншого боку, усуне точки виникнення корупції, які неминуче прив'язані до різного роду дозволів, сертифікатів, розпоряджень;
- підготовка нового покоління державних службовців з високою кваліфікацією;
- підвищення матеріальної мотивації державних службовців на всіх рівнях, що підвищить цінність посади для особи – публічного адміністратора.

Висновки з даного дослідження. Дослідження ефективності публічного адміністрування в Україні дало можливість виявити причини та наслідки неефективного державного управління на всіх рівнях, виявити зв'язок між ефективністю публічного адміністрування та макроекономічними показниками України. Завершальним етапом стало розроблення рекомендації із поліпшення ефективності публічного адміністрування в Україні. Такі рекомендації мають достатньо теоретичний характер, проте їх застосування на практиці із переосмисленням кожної з них у конкретний план дій та постановку завдань в ієрархії публічної організації дасть змогу прогресивно покращити якість публічного адміністрування.

Список літератури.

1. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf
2. Молошна О. Л. Особливості формування державно-службових відносин в умовах становлення системи публічного адміністрування в Україні / О.Л. Молошина// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf)
3. Колесникова К. О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_8
4. Національне агентство України з питань державної служби. Державна служба в цифрах 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF_2015_UKR.pdf
5. Державна служба статистики України. Соціально-економічний розвиток України в 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Гаврилишин: не вірю, що люди, які тепер при владі, поправлять стан України // [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://hromadskieradio.org/programs/kyiv-donbas/gavrylyshyn-ne-viryu-shcho-lyudy-yaki-teper-pry-vladi-popravlyat-stan-ukrayiny>
7. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1873>
8. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2015-2016, Економічний

дискусійний клуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://edclub.com.ua/analityka/pozyciya-ukrayiny-v-reytyngu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-0>

9. Закон України "Про державну службу" № 889-VIII від 10.12.2015 // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

10. Garcea J. (eds.). Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries / Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.

11. Chandler J.A. Local government today. Manchester: Manchester University Press, 2001.

References.

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Concept of public administration transformation in Ukraine", available at: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf (Accessed 15 Feb 2017).

2. Moloshna, O. L (2009), "Features of the state and service relations development in the conditions of raising public administration in Ukraine], Actual problems of administration of the state", available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf) (Accessed 15 Feb 2017).

3. Kolesnykova, K. O. (2013), "Relation between administration of the state and public administration during the process of the transformation in the society", Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_8 (Accessed 15 Feb 2017).

4. National agency in state service administration affairs of Ukraine (2015), "State service administration in numbers 2015", available at: http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF_2015_UKR.pdf (Accessed 15 Feb 2017).

5. State service of statistics in Ukraine (2016), "Social and economic development of Ukraine in 2016", available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 15 Feb 2017).

6. Havrylyshyn, B. (2016), "Materials of interview dedicated to economic condition in Ukraine, reforms processes and predictions for the development prospects, Hromadske, Kyiv, Ukraine, available at: <https://hromadskeradio.org/programs/kyiv-donbas/gavrylyshyn-ne-viryu-shcho-lyudy-yaki-teper-pry-vladi-popravlyat-stan-ukrayiny> (Accessed 15 Feb 2017).

7. Center of adaptation state service to the standards of European Union (2016), "New state service administration: European model of the appropriate public administration for the Ukraine", available at: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1873> (Accessed 15 Feb 2017).

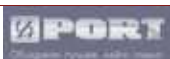
8. Economic discussion club (2017), "Position of Ukraine in the world ranking based on global competitiveness index 2015-2016", available at: <http://edclub.com.ua/analityka/pozyciya-ukrayiny-v-reytyngu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-0> (Accessed 15 Feb 2017).

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On state service", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Accessed 15 Feb 2017).

10. Garcea, J. (2008), "Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries", *Edward Elgar Publishing*, Cheltenham, UK.

11. Chandler, J.A. (2001), Local government today, *Manchester University Press*, Manchester, UK.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2017 р.



Бропы

ТОВ "ДКС Центр"