

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.3.1](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.3.1)

УДК 332.012.2

*О. В. Банар,
д. е. н., професор, доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Уманський університет садівництва
ORCID ID:0000-0002-5331-2513*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*О. Banar
Doctor of Economic Sciences, Professor, Associate Professor of the Department of Public
Management and Administration of Uman University of Horticulture*

MODERN PROBLEMS OF EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Стаття присвячена висвітленню проблематики функціонування органів державної влади. Особлива увага автором була приділена специфічним проблемам, які властиві системі державного управління в умовах динамічних інформаційних процесів. На підставі літературного аналізу напрацювань провідних зарубіжних і вітчизняних дослідників були визначені ключові напрями державного менеджменту, що вимагають невідкладного пошуку рішень на рівні управління кожної країни. Проаналізовані приклади світового досвіду емпіричних досліджень за допомогою досвіду в контексті відношення респондентів до якості державного управління. Також автором охарактеризовані особливості нових концепцій і практичних моделей удосконалення аудиту ефективності функціонування системи державного управління. По підсумку роботи запропоновані ключові напрями реформування вимог до системи надання інформації для посилення контролю над діяльністю державних органів управління.

The article is devoted to the coverage of the functioning of public authorities. The author paid special attention to specific problems that are inherent in the system of public administration in the conditions of dynamic information processes. Based on the literature analysis of the works of leading foreign and domestic researchers, key areas of public management have been identified that require immediate search for solutions at the level of government of each country. Examples of world experience of empirical research with the help of experience in the context of the attitude of respondents to the quality of public administration are analyzed. The author also describes the features of new concepts and practical models for improving the audit of the effectiveness of the public administration system. As a result of the work, key areas of reforming the requirements for the system of providing information to strengthen control over the activities of public authorities are proposed.

Public administration is a unique term for many types of administrative and management activities in the public and non-profit sectors. Public administration bodies provide services and benefits to the public directly or indirectly. Even when government agencies and nonprofits are struggling with budget problems, they still need to put services first. Like private sector organizations, they face

ongoing challenges in attracting and supporting their workforce and effectively managing their operations. Public administrations face problems of internal diversity and social justice in the provision of services. They should strive to provide services on an equal footing for all sections of the population, paying particular attention to helping people in need, while avoiding practices that glorify one group over another.

One of the ways to eradicate corruption and inconsistencies in information that reflects the performance of public authorities, from the author's point of view, is the active participation of citizens in the decision-making process at the level of each country. Public managers must bring complex issues to the attention of the public. To do this, you should use open meetings for discussion. It is also advisable to delegate research and policy recommendations to a local body close to the issue and then hold forums for decision-making based on the body's recommendations. Citizen participation provides an opportunity for public administration to make decisions for the benefit of society, to eliminate corruption schemes at the state level, as well as to promote a more affective audit of the quality and efficiency of state structures.

Ключові слова: державне управління; корупція; інформаційне суспільство; ефективність управління; населення; ЗМІ.

Key words: public administration; corruption; information society; management efficiency; population; mass media.

Постановка проблеми.

У міру того, як поширюються в умовах сучасності процеси глобалізації у всьому світі, проблеми в рамках державного управління стратегічно набуватимуть нових форм прояву і, відповідно, буде лише зростати актуальність їх обговорення. Питання в тому, чи будуть дані проблеми нивеліроваться за допомогою напрацювань наукових досліджень. Впровадження державної політики в світі зростаючого попиту і обмежених ресурсів буде проблемою для урядів, з якою належить впоратися в найближчі десятиліття всьому світу.

Аналіз досліджень і публікацій.

Серед учених, які виносили на обговорення вказану тему і суміжні з нею напрями, варто в рамках даної статті відзначити таких, як: Большакова Ю.М., Величко М.В., Солонько І.В., Мамедов А.А., Рогова Г.І., Соломатіна Е.Д., Шабуцкая Н.В., Шишкін В.В., Маленков Ю.А., Кудрявцева Г.В., Шишкін В.І., Бокс Р. С., Гладіліна І.П., Лагту А.Дж., Ваз А. [1-10] і ін. Водночас неможна вважати, що вже остаточно досліджено весь спектр проблем функціонування проблем органів державного управління.

Постановка завдання.

Мета даної роботи - об'єктивний аналіз основних напрямів удосконалення методик підвищення ефективності функціонування органів державного управління.

Виклад основного матеріалу.

У діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування надання різних послуг громадянам і організаціям займає значне місце – тим більше, чим ближче до населення знаходиться рівень і конкретні органи влади або їх установи і підприємства. Це витікає вже з самого розуміння прилюдної влади, що обирається громадянами України.

Кількість функцій держави, його владних і управлінських органів надзвичайно великий, але в контексті справжнього викладу важливо віднести саме поняття прилюдною, тобто державною або муніципальною, функції з поняттям прилюдної ж послуги.

Функція органу влади, державного або муніципального, – це певний постійний (регулярний) вигляд, напрям діяльності даного органу, в умовах правової держави, як правило, закріплений за ним законодавчо і, що характеризується певним кінцевим результатом. Кожна з них, у свою чергу, може включати функції нижчестоячого порядку, що виконуються найбільшими, а далі усе більш дрібними підрозділами аж до окремих державних або муніципальних службовців. При цьому кожен підрозділ або співробітник, окрім декількох основних функцій, цілком закріплених за ним, може брати участь в здійсненні і інших функцій спільно з іншими підрозділами і співробітниками не лише того ж самого рівня управління, але і що вище(нижче) стоїть. Все це створює складну тканину функціонально-управлінських стосунків, в якій регулярно виникають як дублювання виконання певних функцій або їх компонентів, так і функціональні «пропуски», - випадання необхідних функцій і їх елементів з управлінської діяльності, що призводить до зниження її ефективності.

Індикатор ефективного функціонування політичної системи держави - реальне розділення властей: виконавчою, законодавчою і судовою, яке проте, не передбачає створення «бар'єрів» між різними гілками влади, оскільки йдеться про єдиній державній владі. У державі не може бути декілька різних властей: це виключається концепцією державного суверенітету.

Єдність державної влади при необхідному розмежуванні її гілок породжує переплетення деяких її елементів: їх взаємодія, взаємозалежність і взаємопроникнення, але необхідний баланс властей і системи заборон і протипаг. Обидві проблеми вперше вирішувалися ще при прийнятті конституції США. Засновники конституції США прагнули до урівноваження гілок влади, з тим аби жодна з них не була такою, яка могла б піднятися над іншою, пригнічувати її. Їх скоординованість отримала назву балансу властей. Практично ті ж цілі має система заборон і протипаг, але в даному випадку, кожна гілка влади не лише врівноважує, але і обмежує іншу. Наприклад, Президент США і не може розпустити Конгрес (парламент), але і Конгрес не може змістити Президента і керуваних ним міністрів (окрім випадків імпічменту); Президент може затримати закон конгресу шляхом відкладального вето, але Конгрес, у свою чергу, може здолати його 2/3 голоси. Вотум недовіри міністрам не передбачений, але в США саме призначення міністрів потребує згоди Сенату. Верховний суд здійснює конституційний контроль і має право визнавати закони Конгресу недійсними.

На відміну від президентської республіки США, в парламентській республіці або парламентській монархії система заборон і протипаг має інші механізми дії. При парламентській системі правління, наприклад, можна відправити у відставку уряд, виразивши йому вотум недовіри; проте голова держави має вибір: відправити у відставку уряд або розпустити парламент з призначенням нових виборів.

Формування і функціонування політичної системи, заснованої на теорії поділу влади, отримало своє втілення в Конституції України 1996 року, яка закріпила в якості принципу конституційного ладу поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову.

В умовах сучасності проблемі державного управління як незавершеному механізму приділяється велика увага з боку світового суспільства - проводяться форуми, збори, обговорення на міждержавному рівні з метою якісного аналізу фундаментальних проблематичних питань в цій області з урахуванням того, що стара практика не представляється рентабельною і ефективною в майбутньому. Таким чином, пошук рішень повинен виходити не з традиційних, а, швидше, з нетрадиційних джерел з інноваційною спрямованістю на розвиток інформаційного суспільства. Проблема не унікальна, і для цього потрібне продумане, єдине, цілісне і системне рішення.

З точки зору автора, найбільш «живучою» і вже історично глобальною проблемою є корупція. Їй приділялася увага дослідників і учених сфери державного управління впродовж останніх двохсот років, що говорить не лише про глобальність, але і про структурну складність шахрайського механізму в державному апараті багатьох країн [6, с. 94].

Оскільки законодавці, що зробили шахрайство, або уряди, які незаконною дорогою заохочують або ж зневажають права громадян, знаходять способи продовжувати свою незаконну діяльність, державні управлінці (адміністратори, менеджери - в деяких зарубіжних джерелах) повинні розробити новіші контрзаходи, забезпечуючи підзвітність і аудит державної діяльності [1, с. 29].

По деяких дослідженнях, в 2017 році три з чотирьох американців (75 %) сприймали корупцію як широко поширену в уряді. Крім того, цей досвід не враховує їх особисте відношення до державних і місцевих органів влади. Для вирішення цієї проблеми потрібна реформа. Однією з таких реформ є розкриття бюджетної інформації, яка запобігає відходам і незаконному привласненню ресурсів. Наприклад, Transparency International (Шрі-Ланка) допомагає прозору і заснованому на широкій участі інформаційного аудиту якості віддзеркаленню бюджетування, виучувавши місцеві співтовариства коментувати пропоновані бюджети свого місцевого уряду [10].

Також існує проблема невідповідності між необхідністю надійної і своєчасної інформації і явними існуючими спотвореннями інформації, що впливають на її точність. Фактично це протиріччя означає, що державні органи повинні повідомляти дійсну і точну інформацію про їх виконання боргу цивільному суспільству і діловому співтовариству через діяльність посадових осіб. Проте зазвичай відбувається зворотне, оскільки повна монополія влади автоматично збільшує міру розбіжностей як усередині, так і між державними органами [8, с. 17]. Цей факт визначає необхідність постійного зв'язку точної і повної інформації. Власне, дане спотворення інформації і є першопричиною появи корупції.

Але проблема корупції є далеко не єдиною в системі державного управління країн з економікою, що розвивається, до яких по класифікації МВФ і ООН примикає і Україна [7, с. 82].

Так, наприклад, вітчизняні автори відзначають, що існує деяке розходження між об'єктивним характером державного управління і суб'єктивністю способів його реалізації, що є похідною фундаментальних протиріч державного управління. Звичайно ця розбіжність обумовлена прагненням держави до стійкого розвитку всього суспільства, яке відображається в динаміці держави як свого роду структура і розглядається з точки зору партнерства [3, с. 29]. Суть цього протиріччя полягає в тому, аби визначити хаос або динамічну нерівновагу, передбачаючи, що зміни в зовнішніх змінних діяльності органів державного управління означають, що попередній досвід управління з його відлагодженнями стереотипами повинен бути підданий руйнуванню. В зв'язку з цим уряд повинен гнучко реагувати на ці зміни через органи державного управління.

Глобальною проблемою державної політики є не об'єктивний вибір і зв'язок з представниками засобів масової інформації. Безумовно, існує проблема і із зворотним зв'язком: коли ЗМІ і ресурси мережі Інтернет спотворюють інформацію від держструктур [2, с. 79]. З точки зору автора, інтерес мас-медіа до питань корупції і відповідальності державних органів управління заохочуються правилами політичного процесу і комерційними інтересами. Політичні партії і окремі політики під час виборчих кампаній віддають дань пошани і майже повсюдно заявляють про нетерпимість і майбутню боротьбу з корупцією. Проте особистий приклад політиків,

здійснення спроб розглянути антикорупційне законодавство компрометують їх і їх політичні партії.

Зростаючий вплив ЗМІ на визначення громадян під час виборів ставить питання про ціну «політичного виконання» [4, с. 24]. У відповідь на чекання суспільства конкретної держави в політичному «шоу», замість того аби серйозно займатися суспільними проблемами, політики і ЗМІ стають учасниками деякої «операції» (яку можна назвати формою корупції), надаючи інформацію і спотворене віддзеркалення дійсності для підвищення рейтингу конкретного політика або ж каналу. Адже «поганий піар - теж піар». ЗМІ, які можна назвати інструментом для здобуття інформації і розваги суспільства, це бізнес, який підкоряється ринковим механізмам, своїй лозіці і беспощадному принципу конкуренції [5, с. 141]. Керуючись мотивами вигод і прибутку, дана система шукає сенсаційні матеріали і матеріали на вимогу, які збільшать поширення або рейтинги їх публікацій або програм.

Звертаючись до проблем державного управління конкретно в Україні, варто відзначити, що спостерігається тенденція зростання соціально-економічної нерівності в регіонах України. Ця нерівність надає руйнівну дію на українську регіональну політику. Цей чинник насправді є конфліктогеним, що в середньостроковій і довгостроковій перспективі може привести до незворотніх наслідків для регіональної адміністрації [9]. Суспільний характер керівництва повинен сприяти розвитку регіонів не лише за допомогою державної підтримки, перерозподілу регіональних фінансів, але і розвитку комунікативного партнерства між державою, суспільством і бізнесом. Тому, найголовніше - це баланс між адміністративними і впливовими чинниками в державному управлінні, які інколи вступають в конфлікт один з одним. Основна проблема полягає в тому, що вплив влади має порядок, який використовує вертикальне управління, тоді як адміністративний вплив має на увазі чіткий горизонтальний зв'язок, заснований на принципі зворотного зв'язку.

З точки зору автора, найбільш прийнятним вирішенням вищезазначених проблем є перебудова існуючої системи відвертості уряду на всіх рівнях. На шляху до електронного уряду, відвертості системи державного і муніципального управління. Підстави на рівні держави говорити про правовий обов'язок надавати відкриту необхідну інформацію про пряму діяльність сприяють створенню суспільного моніторингу як незалежної системи оцінки ефективності функціонування органів державного і муніципального управління. Але дана оцінка не завжди представляється об'єктивною, а цілісної системи аудиту відповідності інформації, що надається, в нашій країні не існує, на жаль, що говорить про необхідність розробки і вдосконалення методів оцінки рівня відвертості державних і муніципальних органів управління як на рівні всієї країни, так і окремо на рівні регіонів і інших муніципальних утворень.

Відсутність контролю якості інформування заявників по питаннях виконання державних функцій і надання державних послуг в симбіозі з деякими пропусками чинного законодавства відносно всестороннього доступу до інформації про результати функціонування державних органів, з точки зору автора, своєю причиною мають відсутність нормативно закріплених вимог безпосередньо до даної інформації про правила виконання державних функцій (надання державних послуг), яка надається за допомогою ЗМІ, а також інших технологічних, програмних, лінгвістичних, організаційних і правових вимог, що пред'являються до всіх офіційних сайтів державних і муніципальних органів управління. Відповідно, впровадження законодавчо затверджених рамок і методологій оцінки інформації, які були б єдині для муніципальних утворень всіх рівнів, є найбільш доцільним в процесі викорінювання проблем з корупцією і віддзеркаленням недійсної інформації. Крім того, інформування фізичних і юридичних осіб в мережі Інтернет про діяльність державних і муніципальних органів управління повинно піддаватися аналітиці і оцінці з боку компетентних фахівців. Таке вдосконалення і посилення контролю над поданою інформацією сприяють як підвищенню рівня відвертості, так і розвитку офіційних сайтів органів управління. Доцільно в ході розробки даної оцінки використовувати комплекс якісних і кількісних характеристик інформації, що дозволить сформувати багатофакторну систему моніторингу.

Висновки.

Державне управління є унікальним терміном для багатьох видів адміністративної і управлінської діяльності в державному і некомерційному секторах. Органи державного управління надають громадськості послуги і вигоди прямо або побічно. Навіть коли урядові установи і некомерційні організації борються з бюджетними проблемами, вони все одно повинні на перше місце ставити послуги населенню. Як і організації приватного сектора, вони стикаються з постійними проблемами, пов'язаними із залученням і підтримкою своєї робочої сили і ефективним управлінням їх операціями.

Органи державного управління стикаються з проблемами внутрішньої різноманітності населення і соціальною справедливістю в наданні послуг. Вони повинні прагнути до того, аби надавати послуги на рівних умовах для всіх верств населення, особливу увагу приділяючи допомозі людям, які її потребують, уникаючи при цьому практики, яка прославляє одну групу над іншою.

Одним із способів добитися викорінювання корупції і суперечності інформації, яка відображає результати діяльності державних органів влади, з точки зору автора, є активна участь громадян в процесі прийняття рішень на рівні кожної країни. Державні менеджери повинні доводити комплексні питання до зведення громадськості. Для цього варто використовувати відкриті збори для обговорення. Також доцільним представляється делегування рекомендацій в області досліджень і політики місцевому органу, близькому до цієї проблеми, а потім проведення форумів для ухвалення рішення на основі рекомендацій цього органу. Участь громадян надає можливість ухвалення рішень органами державного управління на користь суспільства, нівеляції корупційних схем на державному рівні, а також сприяння більш афективному аудиту якості і

ефективності функціонування державних структур.

Список літератури.

1. Большакова Ю.М. Про проблему підвищення якості державного управління і реалізації концепції електронного управління. *Влада*. 2016. № 7. с. 28-36.
2. Величко М.В., Солонько І.В. Світоглядні проблеми державного управління в умовах глобалізації. *Вісник Харківського державного аграрного університету*. 2017. с. 78-82.
3. Мамедов А.А. Державне управління економікою в умовах глобалізації: прилюдно-правовий аспект. *Вісник Одеської юридичної академії*. 2017. № 1(102). с. 28-31.
4. Рогова Г.І. Система управління знаннями в умовах глобалізації в органах державного управління. *Суспільні науки*. 2018. № 10. с. 21-27.
5. Соломатіна Е.Д., Шабуцька Н.В. Державне управління в умовах глобалізації і інформатизації економіки: зарубіжний досвід. Соціально-економічні явища і процеси. 2017. № 10. с. 137-143.
6. Шишкін В.В., Маленков Ю.А., Кудрявцева Г.В., Шишкін В.І. Державне стратегічне управління інноваційно розвитком підприємництва в умовах глобалізації і регіоналізації. *Креативна економіка*. 2016. № 9(93). с. 91-101.
7. Box R.C. *Public Administration and Society*. London: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2020. 303 p. URL:<https://www.loc.gov/publish/cip/techinfo/databook.html> (дата звернення: 08.03.2020).
8. Gladilina I. P. *Public administration: challenges and solutions*. *International Journal Of Applied And Fundamental Research*. 2017. № 1. URL: www.science-sd.com/460-24752. (дата звернення: 08.03.2020).
9. Lugtu A. Jr. *Issues and allonges in publk administration*. Slideshare. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.slideshare.net/J2Gonzales/final-presentation-project-alugtu-jr> (дата звернення: 08.03.2020).
10. Vaz A. *Significant Issues Within Public Administration*. *American Society for Public Administration*. [Електронний ресурс]. URL: [https:// patimes.org/significant-issues-public-administration](https://patimes.org/significant-issues-public-administration) (дата звернення: 08.03.2020).

References.

1. Bolshakova, Y.M. (2016), "On the problem of improving the quality of public administration and the implementation of the concept of e-government", *Vlada*, vol.7, pp. 28-36.
2. Velichko, M.V.and Solonko, I.V. (2017), "Worldview problems of public administration in the context of globalization", *Visnyk Kharkivs'koho derzhavnoho ahrarnoho universytetu*, vol. 2, pp. 78-82.
3. Mammadov, A.A. (2017), "Public administration of the economy in the context of globalization: public law aspect", *Visnyk Odes'koi iurydychnoi akademii*, vol. 1 (102), pp. 28-31.
4. Rogova, G.I. (2018), "Knowledge management system in the context of globalization in public administration", *Suspil'ni nauky*, vol. 10, pp. 21-27.
5. Solomatina, E.D. and Shabutskaya, N.V. (2017), "Public administration in the context of globalization and informatization of the economy: foreign experience", vol. 10, pp. 137-143.
6. Shishkin, V.V. Malenkov, Y.A. Kudryavtseva, G.V. and Shishkin, V.I. (2016), "State strategic management of innovative development of entrepreneurship in the context of globalization and regionalization", *Kreatyvna ekonomika*, vol.9 (93), pp. 91-101.
7. Box, R.C. (2020), "Public Administration and Society London", *Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*, [Online], available at: <https://www.loc.gov/publish/cip/techinfo/databook.html> (Accessed 15 March 2021).
8. Gladilina, I. P. (2020), "Public administration: challenges and solutions", *International Journal Of Applied And Fundamental Research*, vol. 1, [Online], available at: <http://www.science-sd.com/460-24752> (Accessed 15 March 2021).
9. Lugtu, A.,Jr. (2020), "Issues and challenges in public administration", *Slide share*, [Online], vol.3, available at: <https://www.slideshare.net/J2Gonzales/final-presentation-project-alugtu-jr> (Accessed 15 March 2021).
10. Vaz, A. (2020), "Significant Issues Within Public Administration", *American Society for Public Administration*, [Online], available at: [https:// patimes.org/significant-issues-public-administration](https://patimes.org/significant-issues-public-administration) (Accessed 15 March 2021).

Стаття надійшла до редакції 20.03.2021 р.