

УДК 342.6:342.25

ББК 66.4

Ірина Цурканова

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті проаналізовано проблеми діяльності центральних та місцевих органів влади у країнах Центральної та Східної Європи і шляхи їх вирішення, які можна застосувати для поліпшення роботи різних рівнів управління.

Ключові слова: центральні та місцеві органи виконавчої влади, уряд, реформування, державне управління.

Постановка проблеми. Аналізуючи стан центральних та місцевих органів влади слід зазначити, що вони мають цілу низку проблем, зокрема, відповідальності уряду згідно обраної моделі політичної організації влади.

Актуальність дослідження. У статті аналізуються основні характеристики діяльності уряду країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), які зіткнулися з фінансовою кризою у 2008 році, та заходи, які вони запровадили у державному управлінні в цей період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексний аналіз дослідження з даної проблематики здійснювали такі вітчизняні вчені як В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, Ю.П.Битяк, О.Л.Валевський, А.А.Коваленко, І.Б.Коліушко, Л.Т.Кривенко, О.Д.Крупчан, В.І.Мельниченко, В.М.Шаповал, Н.Р.Нижник, Н.Г.Плахотнюк, О.І.Сушинський, В.В.Цветкова та інші.

Викладення основного матеріалу. На початку ХХІ ст. більшість країн Європейського союзу (ЄС) зіткнулися з необхідністю зменшити число працівників у державному секторі в цілях скорочення державних витрат і задоволення фінансових труднощів. Проте, рівень продуктивності в державному управлінні деяких країн безпосередньо впливає на узгодження і здійснення законодавства і політики Європейського Співтовариства, компетентність якого в поданні національних інтересів перед ЄС, дає можливість доступу до фінансової допомоги, тощо.

Адміністративний потенціал країн Центральної та Східної Європи нижчий, ніж у країнах, які приєдналися до ЄС раніше. Це і стало причиною необхідності радикально розбити систему з урахуванням людського потенціалу та здатністю адаптуватися до вільного ринку і демократії.

Кожна держава-член ЄС має свою власну культуру і традиції державного управління. У ЦСЄ в даний час широко визнається те, що кожен уряд повинен бути стабільним, а метою державного управління є здійснення своєї політики.

Однією з причин створення нової структури, наприклад, в Угорщині стала криза в системі державного управління, а саме:

- заморожування зарплат державних службовців;
- скорочення пенсійних виплат та підвищення віку виходу на пенсію до 65 років;
- спостерігалось заморожування соціальних виплат протягом наступних двох років [10, с.113].

Прикладом для України стала Латвія в якій загальна кількість державного управління зросла до 30 тис. чоловік, однак хочеться зазначити, що загальна кількість населення станом на 01.03.2011 рік становить 2 067 887 чол. (це дуже велика цифра, бо станом на цей же період загальна чисельність населення Риги складає всього лише 700 650 чол.) Таким чином, урядом Риги був запропонований пакет щодо скорочень витрат бюджету, зокрема:

- скорочення центральних органів галузевих міністерств на 30%;

- зменшення кількості державних органів та їх адміністративні витрати на 50%, за винятком тих, що фінансуються з фондів ЄС та іншими іноземними фінансовими структурами;

- призупинення навчання для державних службовців та зниження функцій, покладених на школи державного управління;

- видатки на товари і послуги держслужбовців.

Проте, у Литві Закон “Про державну службу” був прийнятий у липні 1999 року, в якому було визначено, що державне управління із спеціальним статусом формується із митників, поліцейських, слідчих, дипломатів та цивільних працівників національної служби оборони. Тоді ж ця країна прийняла жорсткий пакет економії, який забезпечував підвищення податків, скорочення заробітної плати і зниження бюджету який мав становити 3% від державного соціального Фонду безпеки країни, а також скорочення заробітної плати управлінського апарату близько 12–15%.

Якщо розглянути дане питання у Польщі, то ми можемо побачити, що в цій країні відбулося різке скорочення в державній адміністрації і ще близько 10% співробітників бюджетної сфери могли втратити свої робочі місця. Уряд скоротив видатки бюджету на 5 380 млрд. євро, і вирішив збільшити дефіцит на 6,6 млрд. євро. Антикризовий пакет в уряді містив пропозиції щодо зміни до Трудового кодексу, перш за все, підписаному у профспілок та роботодавців в середині березня. Цей пакет включає в себе гнучкі рішення, проте фінансовий стан компаній знаходиться у важкому становищі.

Зазначимо, що термін “державний службовець” з 1999 року вірно визначається у Законі про державну службу Болгарії, як слуга держави та народу.

Число болгар, які працюють в державному секторі становить близько 700 тис. осіб. Болгарська частка в загальному бюджеті праці складає близько 30%. Працівників адміністрацій складає близько 60 тис. чоловік, або 12% від загального обсягу державного сектора співробітників.

Однак, болгарський уряд заморозив зарплати та пенсії державних службовців і скоротив державні витрати на 15%, а також субсидії для місцевої влади на 10%, що призводить до втрат майже 500 млн. євро.

У Словенії ж законопроект про державну службу вже готується протягом тривалого часу. Однією з причини тривалого часу затвердження цього проекту стало те, що влада запропонувала занадто великий розмір державного обслуговування. Тепер, новий проект перебуває в розробці, пропонуючи більш обмежений розмір державних видатків на адміністрацію. В даний час державна адміністрація налічує 32 тис. цивільних службовців з них, близько 4 тис. чол. ведуть роботу місцевого самоврядування, а це майже 4% від економічно активного населення країни. Всі заходи, прийняті урядом Словенії були спрямовані на скорочення витрат державного сектора. Таким чином, заробітна плата скоротилася на 2%.

Румунія своїм Законом № 188 від 8 грудня 1999 року “Про статус державного службовця” передбачає забезпечувати стабільність державної служби, призначивши професійних державних службовців на постійну державну посаду в центральних, окружних, муніципальних або комунальних службах. Проте, там береться до уваги необхідність обмежити видатки на державне управління, але без усунення мотивації і відповідної винагороди компетентних цивільних службовців.

Починаючи з 1990 року, створення сучасної та ефективної державної адміністрації вважалось пріоритетом всіх органів влади. Тим не менш, вона не могла мобілізувати ресурси, необхідні для створення законодавчої та інституційної бази центральних та місцевих органів влади, зокрема, для ефективного здійснення реформ.

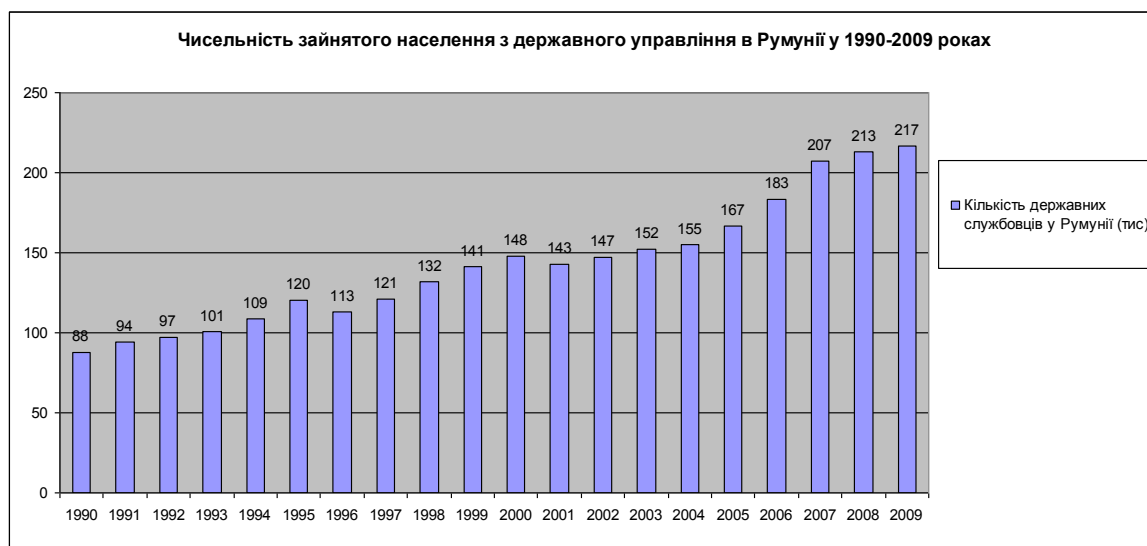
Причинами такої неможливості застосування реальних реформ в адміністрації стали:

- серйозні фінансові труднощі;
- відсутність політичної волі;
- обмежений досвід у плані альтернативних адміністративних структур;
- відсутність підготовки політиків і державних службовців для задоволення потреб і потреб пов'язаних зі швидкими змінами в політичному середовищі;
- відсутність чітких правил для персоналу в адміністративних структурах;
- неадекватне визначення обов'язків;
- порушення шкали окладів.

Реформа уряду не була пріоритетом, а, швидше централізовані методи були, в основному, занадто повільними і мали фрагментарний характер. Для раннього періоду уряду – було дуже важливим зосередитися на економічних питаннях реформ, але тільки пізніше стало ясно, що його реалізація неможлива без суспільної адміністративної реформи, яка мала затримку, і спотворення, з економічної реформи.

Румунія знаходиться в топ-10 країн з найбільшою кількістю державних службовців на тисячу жителів – майже 1,4 млн. співробітників працюють в бюджетній системі, яка являє собою третину (майже 30%) всіх працюючих в економіці, число яких в даний час складає близько 4,9 млн. чоловік.

Чисельність зайнятого населення з державного управління у Румунії в період 1990–2009 роки можна побачити на діаграмі 1.



Діаграма 1. Чисельність населення зайнятого у Румунії в 1990–2009 роках
Джерело: Статистичний щорічник Румунії

З даної діаграми видно, що у період між 2004 і 2008 роками число державних службовців збільшилося на 37%. Крім того, витрати з державного бюджету робітників збільшилися з 5% ВВП в 2004 (3 млрд. євро від ВВП в 60 млрд. євро) до 8% ВВП у 2008 році (10,5 млрд. євро від ВВП 130 млрд.).

На сьогоднішній день державна система Великобританії характеризується досить стабільною та ефективною, де влада приймає безпосередню участь у вдосконаленні її окремих елементів.

Модернізація системи державного управління розпочалася у 1999 році завдяки впровадженню довготривалої програми реформування державного управління, яку запропонував Тоні Блер. На той час він був прем'єр-міністром і свою працю він опублікував під назвою "Модернізація уряду". Її основною метою стало сприяння покращенню життя суспільства та бізнесу у країні.

Таким чином, уряд визначив основні завдання реформи, а саме: забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики з орієнтацією на стратегічні цілі; досягнення високої якості державних послуг, а також створення ефективного механізму їх розподілу тощо.

Тоні Блер критикував роботу державного апарату, бо у них були відсутні сучасні підходи до вирішення багатьох питань на відміну від приватних структур. Саме тому, він запропонував п'ять пріоритетних напрямків реформування роботи органів державного управління, реалізація яких покликана підвищити її якість та ефективність:

- удосконалення методів розробки державної політики з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей;

- посилення цілеспрямованості та відповідальності за розподіл державних послуг за рахунок пильної уваги до різних соціальних груп;

- покращення якості та підвищення державних послуг, за рахунок впровадження інноваційних підходів, а також прогресивного практичного досвіду, на якому і спирається основна частина ефективності державної влади;

- використання в держуправлінні інформаційних технологій для задоволення потреб населення, а також розповсюдження послуг через електронні ресурси;

- модернізація держслужби шляхом зміни системи стимулювання службовців за рахунок впровадження вдосконалення системи оцінки показників праці, а також за рахунок широкого доступу діяльності роботи жінок, інвалідів та нацменшин.

Після того, як були запропоновані п'ять основних напрямків реформування, у 1997 році комісія по стандартам у суспільному житті рекомендувала кожному органу місцевої влади розробити свій кодекс поведінки, узявши за основу Національний кодекс [5, с.83]. Зазначимо, що у Великобританії, на відміну від України, замість Конституції основним законом є Національний кодекс.

Вже у 1998 році уряд опублікував цілу низку документів з модернізації місцевого управління. Серед основних моделей підвищення діяльності місцевих органів влади найбільшого поширення набули: “Перевага в роботі”, “Знак Хартії”, “Інвестиції в персонал”, “Модель ISO-9000” та “Програма вдосконалення місцевого управління”. Усе у купі дозволило сприяти ефективному функціонуванню органів влади в країні.

На нашу думку, більш прийнятними для України є лише дві моделі. Так, наприклад, модель “Перевага в роботі” була розроблена Європейським фондом з питань якості управління. Вона створювалася на емпіричній основі протягом 10 років в якій виділяються дев'ять елементів (критеріїв), які дозволяють всебічно оцінити діяльність місцевих установ та успіхи по впровадженню нових цінностей. Іншими словами, вивчається як діє організація (її можливості), а також, що отримано в результаті її роботи (тобто результат діяльності) [6, с.84].

Дана модель управління використовується для діагностики діяльності місцевих органів влади і дозволяє не тільки побачити їх сильні та слабкі сторони, а й прийняти міри щодо розробки впровадження покращення відповідної сфери життєдіяльності суспільства. Крім того, вона відіграє ключову роль у підвищенні ефективності роботи щодо якості послуг, які надає держава суспільству.

Наступна модель “Інвестиції в персонал” являє собою методику з ефективного вкладання грошових коштів в навчання і розвиток службовців для досягнення цілей державного управління. В основу цієї моделі входить: організація навчання індивідуального розвитку службовців; зобов'язання керівництва у співвідношенні професійного розвитку персоналу; систематичне навчання потреб співробітників у розробці відповідних документів, а також оцінка ефективності інвестицій в персонал.

Проте, перш за все, необхідно отримати інформацію про стандарти у місцевій владі, після чого проводити порівняльний аналіз та оцінювати розрив між стандартами та

реальною ситуацією на місці; по-друге, необхідно розробити план заходів з розвитку персоналу, а також його реалізації та впровадженню ефективності інвестицій в персонал.

Підводячи підсумок, хочеться зазначити, що досвід Великобританії має стати корисний для сучасної України, яка гостро потребує формування ефективно діючої системи на місцевому рівні.

Актуально проблемою в Україні є недосконалість схеми прийняття політичних рішень, які гальмують розвиток нашої країни, саме тому доцільно буде розглянути досвід Угорщини та Чехії [9; 12]. У цих країнах підготовка проектів рішень здійснюється за допомогою спеціальних процедур безпосередніх узгоджень між підрозділами ЦОВВ. Для забезпечення оперативності роботи у Чехії такі горизонтальні міжвідомчі комунікації відбуваються переважно електронною поштою. Важливим чинником забезпечення якості політичних рішень є механізми міжвідомчої координації, яку в Угорщині здійснює Адміністрація Прем'єр-міністра (далі – АПМ) [9]. В цій адміністрації працюють вісім політичних державних секретарів, а також спеціально уповноважені уряду, які координують роботу ЦОВВ. Однак, крім того, проекти рішень, у першу чергу, аналізуються на засіданнях адміністративних державних секретарів міністерств і лише після їх схвалення, подаються на розгляд уряду. У Чехії міністерства розподілені за чотирма сферами діяльності уряду, які координують віце-прем'єр-міністри, і всі проекти рішень мають пройти перехресне узгодження міністерств відповідної сфери [12].

У контексті вирішення проблеми чіткого визначення ролі урядового апарату в системі виконавчої влади звертає на себе увагу те, що у країнах Центральної та Східної Європи простежується відповідність між функціями урядового апарату та статусом, способом призначення і звільнення його керівних осіб. АПМ Угорщини активно співпрацює з міністерствами у розробці секторної політики, перш за все, через політичних державних секретарів [9; 15]. Керівник АПМ, відповідно, є міністром, який призначається та звільняється як інші члени уряду. Політичні державні секретарі також є політичними діячами, які працюють протягом терміну призначення керівника АПМ. У Польщі та Чехії урядовий апарат виконує лише забезпечуючі функції, не втручаючись у формування політики.

На центральному рівні виконавчої влади ключове місце посідає проблема оптимальної функціональної організації, для вирішення якої в країнах ЦСЕ та Російської Федерації здійснено чіткий розподіл функцій між різними типами органів цього рівня, який закріплено, наприклад, у Чехії та Польщі у законі [3, с.13], а в Російській Федерації – в Указі Президента [7]. Таким чином, у зазначених нормативно-правових актах виокремлено різні типи функцій та визначено їх зміст. Важливо те, що систематизація і типізація функцій різних типів органів стали результатом ґрунтовного функціонального обстеження.

У Російській Федерації склад системи виконавчої влади на центральному рівні також обмежується трьома типами органів. Крім міністерств, діють федеральні служби і агентства, які є ЦОВВ, тобто за статусом близькі до вітчизняних державних комітетів України. За федеральними службами закріплені функції з контролю і нагляду, спеціальні функції в галузі безпеки і оборони, а за федеральними агентствами – функції з надання державних послуг, з управління державним майном та правозастосовні функції. Отже, спектр цих функцій, розподілений між зазначеними органами, подібний до спектра функцій, розподіленого між вітчизняними державними комітетами та урядовими органами державного управління у складі ЦОВВ [7].

Хочеться зазначити, що в жодній країні немає структур, подібних до вітчизняних ЦОВВ із спеціальним статусом і департаментів (служб) у їх складі, як в Україні.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом – це новий вид органів виконавчої влади, який входить до групи ЦОВВ. Особливість даного виду органів полягає, зокрема, в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих ЦОВВ [8].

З місцевим рівнем виконавчої влади пов'язана, передусім, проблема побудови чіткої вертикалі виконавчої влади, яка у країнах ЦСЕ є урядовою [1, с.127–133]. Воеводства у Польщі, районні державні адміністрації у Чехії та регіональні у Словаччині підпорядковані лише уряду держави, який призначає і звільняє керівників цих адміністрацій. Те саме планується зробити і в Угорщині у разі створення регіональних державних адміністрацій. У Словаччині виконавча вертикаль має продовження: регіональні уряди – районні адміністрації, в яких керівники призначаються і звільняються урядом держави за поданням керівників регіональних урядів. Ключове значення у забезпеченні таких чітких субординаційних зв'язків має Міністерство внутрішніх справ, яке спрямовує, координує і контролює діяльність державних адміністрацій. На відміну від України Голови державних адміністрацій, а в інших країнах – керівники – призначаються та звільняються за поданням відповідного міністра, погоджують із зазначеним міністерством кількість і сфери відання своїх заступників, інші кадрові питання. Ще одним важливим чинником є законодавчо закріплене розмежування повноважень керівників державних адміністрацій і ЦОВВ відносно підрозділів адміністрацій з метою включення подвійного підпорядкування [5; 9; 14; 11; 13]. Зокрема, в Польщі й Словаччині керівники, відповідно, воєводств і регіональних урядів безпосередньо керують підрозділами, що виконують загальні функції реалізації державної політики на відповідних територіях тощо, а також здійснюють лише загальний нагляд за діяльністю підрозділів, підпорядкованих ЦОВВ. Таким чином, місцеві органи підпорядковані лише відповідним ЦОВВ, а керівники державних адміністрацій не мають щодо них владних повноважень. Дуже важливим аспектом реформування системи виконавчої влади в країнах ЦСЕ стало вирішення проблем деконцентрації функцій ЦОВ, які значною мірою передані та продовжують послідовно передаватися на регіональний та місцевий рівні [2, с.19–22]. Важливим здобутком стало створення досить чіткого законодавчого механізму передачі функцій разом з відповідними повноваженнями і ресурсами. Згідно з принципами деконцентрації на центральному рівні однозначно мають залишитися функції з формування державної політики, державного регулювання і контролю. Функції з реалізації політики і адміністративно-господарського управління на відповідних територіях планується переважно передати на регіональний рівень, а більшість, управлінських послуг – на місцевий рівень.

Деконцентрацію можна розглядати як передачу прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і котрі, як правило, обираються зацікавленими громадянами. “Деконцентрація – це спосіб організації владарювання всередині держави, а децентралізація – це відчуження повноважень однієї юридичної особи (держава) на користь іншої (місцевий управлінський колектив)” [4, с.118].

Перевагами деконцентрації є: по-перше, скорочення строків прийняття рішень, які сприяють ефективним адміністративним діям в державному управлінні; по-друге, вона дозволяє зблизити органи місцевих влад з громадянами для прийняття локальних рішень, які добре відомі лише на місцевому рівні.)

З двома попередніми проблемами тісно пов'язана й проблема оптимальної побудови системи місцевих органів влади. Її вирішення в Угорщині, Польщі та Чехії відбулося шляхом запровадження моделі з такими органами лише на одному рівні при двох (в Угорщині й Чехії) і навіть трьох (у Польщі) рівнях адміністративно-терито-

ріального поділу. У Польщі вже введено, а в Угорщині й Чехії планується, що цим рівнем буде регіональний [2, с.23–32, 73–74, 99–101, 127–130]. При цьому лише у Чехії стабільно існують два типи місцевих органів – це районні державні адміністрації й органи міністерств [13]. У Польщі та Словаччині постійними є лише органи виконавчої влади загальної компетенції, воєводства, регіональні уряди і районні державні адміністрації, які виконують загальні функції реалізації державної політики, управління майном, державного контролю тощо, і більшість делегованих спеціальних функцій ЦОВВ, а місцеві органи міністерств є тимчасовим явищем [4, с.24]. В Угорщині подібно до Польщі й Словаччини, також планується створити регіональні державні адміністрації, які виконуватимуть і загальні функції, і делеговані спеціальні функції ЦОВВ, ліквідувавши місцеві органи останніх [14].

Проведений аналіз дає змогу зробити наступні висновки щодо можливостей і доцільності використання розглянутого досвіду країн Центральної та Східної Європи для України. По-перше, для України позитивним досвідом є детальна регламентація діяльності системи органів виконавчої влади. По-друге, корисним при вирішенні проблем адміністративної реформи, а також побудови системи на місцевому рівні може стати приклад країн ЦСЄ. По-третє, чіткий розподіл функцій дає змогу упорядкувати органи виконавчої влади на центральному рівні та сприяти усуненню їх дублюванню у системі органів виконавчої влади.

Перспективи використання подальших досліджень залежить від впровадження діяльності та шляхів реформування системи виконавчої влади в Україні на прикладі країн Центральної та Східної Європи.

1. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): Звіт про другий етап НДР (№ ДО 0204U006019). – К. : НАДУ, 2004. – 269 с.
2. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): Звіт про перший етап НДР (№ ДО 0303U007755). – К. : НАДУ, 2003. – 183 с.
3. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 245 с.
4. Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні / В. Карнаух // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 118–124. – Режим доступу : // <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=44&c=904>.
5. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, В. Гуменюк, О. Куленкова. – К., 2001. – 184 с.
6. Садлер Дж. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании / Дж. Садлер, В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 2. – С. 82–86.
7. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314. – Режим доступу : // <http://document.kremlin.ru/>.
8. Указ Президента України Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 року N 810/98 м.Київ.
9. Gajduszek G. Hungary: overview, Wold Bank, 2002 / G. Gajduszek, J.-J. Dethier. – Режим доступу : // <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>
10. Mihaela Onofrei, Dan Lupu. The dimension of public administration in central and eastern European countries in the current financial crisis. Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 9E/2010 pp. 109–124.
11. Nizhnansky V. Public Administration Reform in the Slovak Republic / V. Nizhnansky, G. Pilat // Management of the Process. – Режим доступу : // <http://lgi.osi.hu/>.
12. Regular report 1998 from the commission on Czech Republic's progress towards accession. Commission of the European communities. – Brussels, 1998. – Режим доступу : // <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report/>.
13. Regular report 2002 on Czech Republic's progress towards accession. Commission of the European communities, Brussels, 9/10/2002, SEC(2002), 1402. – Режим доступу : // <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report/>.

14. Szegvari P. Methods and techniques of managing decentralization reforms in Hungary // Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe. Edited by Gabor Peteri. OSI/LGI, 2002. – Режим доступу : // <http://lgi.osi.hu/publications/>.
15. The Tasks of the Prime Minister's Office. – Режим доступу : // <http://www.kancellaria.gov.hu/>.

Проанализированы проблемы деятельности центральных и местных органов власти в странах Центральной и Восточной Европы, а так же пути их решения, которые можно применить для оптимизации работы различных уровней управления.

Ключевые слова: *центральные и местные органы исполнительной власти, правительство, реформирования, государственное управление.*

The problems of the central and local authorities in the countries of Central and Eastern Europe, as well as solutions that can be applied to improve the work of the various levels of government.

Keywords: *central and local government authorities, the government, reform, government administration.*