

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 6, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351.9

*Д. О. Березовський,
аспірант, Донецький державний університет управління*

МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ

*D. O. Berezovsky,
graduate student, Donetsk State University of Management*

MODELS OF FORMATION OF EFFECTIVE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT: FOREIGN PRACTICES OF MONITORING AND CONTROL

В статті розглянуто зарубіжні моделі ефективної комерційної організації. Пропонується імплементація успішних практик з метою формування ефективної системи публічного управління в Україні з використанням моніторингу та контролю.

In the article discusses the foreign model of an effective commercial organization. Proposed implementation of successful practices for the purpose of forming an effective system of public administration in Ukraine with the use of monitoring and control.

Ключові слова: зарубіжний досвід, комерційна організація, державна організація, публічне управління, моніторинг, контроль, фактори впливу, зворотний зв'язок, ефективність.

Keywords: international experience, commercial organization, government organization, public management, monitoring, control, factors, feedback, efficiency.

Постановка проблеми. Очікування громадянами України таких результатів роботи органів публічного управління, які відповідатимуть сучасним стандартам ЄС, потребує створення ефективної моделі управління державою, зокрема з огляду на те, що на перший план виходить необхідність створення нової стандартизованої системи врахування потреб населення. Слід зазначити, що у процесі пошуку публічного управління орієнтованого на споживача в стабільних соціально-економічних і політичних державах склалася власна модель ефективності. Проте у цілому вони пройшли аналогічні етапи свого розвитку. Майже всі європейські країни широко використовують практику консультування з громадськістю та їх залучення до прийняття управлінських рішень. Ефективна робота держави залежить від постійного зворотного зв'язку влади з місцевим самоврядуванням та населенням. Тому відкритість публічних адміністрацій є тим потужним фактором, без якого довіра населення буде стрімко падати, а це у складних обставинах, які склалися в нашій країні сьогодні може привести до дуже значних втрат, як в окремій галузі управління так і в країні в цілому.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Дослідженнями щодо становлення публічних відносин в Україні присвячені праці таких науковців, як: В. Авер'янова, В. Дзюндзюка, О. Заріцької, Н. Мельтохової, Н. Фоміцької. Питанням децентралізації публічної влади присвятили свої праці О. Бориславська, Е. Захарченко, І. Заверуха, К. Пивоваров.

Метою статті є аналіз зарубіжних моделей ефективної комерційної організації з метою вироблення рекомендацій щодо їх використання в системі публічного управління в Україні зі застосуванням моніторингу та контролю.

Виклад основного матеріалу. Питання організаційної ефективності були та залишаються актуальними не тільки для публічних, але й для приватних організацій. Так, у 1990-х рр. був здійснений «великий прорив» у теорії та практиці менеджменту в приватних організаціях в контексті підвищення їх ефективності.

В результаті проведеного дослідження було з'ясовано, що цей досвід можна успішно адаптувати й в публічному секторі. Розглянемо цей досвід більш детально. Проте, слід зазначити, що не всі зазначені вище моделі можна адаптувати до державного сектору. Проте з кожної моделі можна взяти ефективні методи, які придатні для створення власно української моделі ефективності державних організацій.

Заснування декількох національних та міжнародних «премій якості» (Премія Малколма Балдріджа, США; Національна ініціатива якості, Канада; Європейська премія якості та Премія якості окремих європейських країн, Австралія) дозволило здійснити «великий прорив» у теорії та практиці менеджменту [1, с. 243].

До основних досягнень такого «прориву» слід віднести створення:

- порівняльних моделей, що базуються на так званому бенчмаркінгу;
- моделей, які основані на концепціях якості;
- «холістичних» моделей [1, с. 244].

Перша згадка про бенчмаркінг була у 1972 році під час дослідницької діяльності консалтингової групи PIMS в інституті стратегічного планування Кембриджу. Основний принцип бенчмаркінгу наголошує, що для знайдення ефективного рішення у сфері конкуренції, важливо знати найкращий досвід іншого підприємства, яке вже досягло успіху у подібних умовах. Перший шаблон даної концепції було розроблено компанією Хегох у 1990 році. Основна мета розробки полягала в порівнянні якості виробленої продукції з успішними аналогами інших японських компаній.

В межах концепції якості приділялася увага суцільно-якісному управлінню, яке є постійним додаванням кількісних методів і людських ресурсів для поліпшення товарів та послуг, що вироблені організацією, а також внутрішньо організованих процесів і врахування потреб клієнтів. Суцільно-якісне управління інтегрує основні управлінські техніки, що існують в організації, а також зусилля з підвищення ефективності й інструментальні засоби в межах єдиного підходу, що сфокусований на постійному вдосконаленні, тобто підвищенні ефективності [3, с. 2].

Холістичні моделі виникли на фоні недостатньої результативності моделей ефективності діяльності організацій. Однією з відомих холістичних моделей є «збалансована система показників», яка була розроблена на початку 1990-х років Робертом Капланом і Девідом Нортеном. Дана модель характеризується тим, що

дозволяє здійснювати якісний та прозорий моніторинг діяльності організації у стратегічному фокусі, забезпечити чіткіше формулювання стратегічних планів та їх реалізацію, збільшити ефективність та оперативність управлінських рішень та ін.

Адаптація даних моделей для формування ефективної системи публічного управління потребує певних зусиль з огляду на те, що вони були створені для приватних організацій та корпорацій. Тому слід приділити окрему увагу принципам, які важливі саме для системи державного управління, та опиратися саме на них, а саме: честь і гідність, рівність, справедливість, безпека, чесність, відкритість.

Ще однією проблемою стає необхідність оцінки результату діяльності публічних адміністрацій. Якщо звернути увагу на всі моделі, які були зазначені вище, то в оцінку їх ефективності закладений фінансовий прибуток. Щодо публічних адміністрацій, то вони, як правило, не мають фінансового прибутку, тому для них показовим критерієм ефективності стає не фінансовий, а соціальний характер, що помітно ускладнює процес оцінювання.

Організації приватного сектора, як правило, ігнорують соціальний аспект кінцевого результату, який виражається у впливі на суспільство, як у позитивному (наприклад, збільшення кількості робочих місць), так і у негативному (забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня безробіття тощо), бо прагнуть не створювати собі додаткових проблем, звичайно, якщо дозволяє чинне законодавство. Тому й розробники розглянутих моделей фактично не враховували даний аспект. Для організацій публічного сектора досягнення відповідних «соціальних результатів» є основною метою діяльності [1, с.246].

Водночас, за умов урахування особливостей та виявлення можливих недоліків, які можуть виникнути у публічному секторі, дані моделі ефективності можна успішно використовувати в Україні.

То ж, з огляду на перераховані моделі та з урахуванням основних зазначених проблем, що виникатимуть в процесі адаптації моделей до реалій України, представимо систему факторів, що впливають на ефективність діяльності публічних адміністрацій (рис. 1).

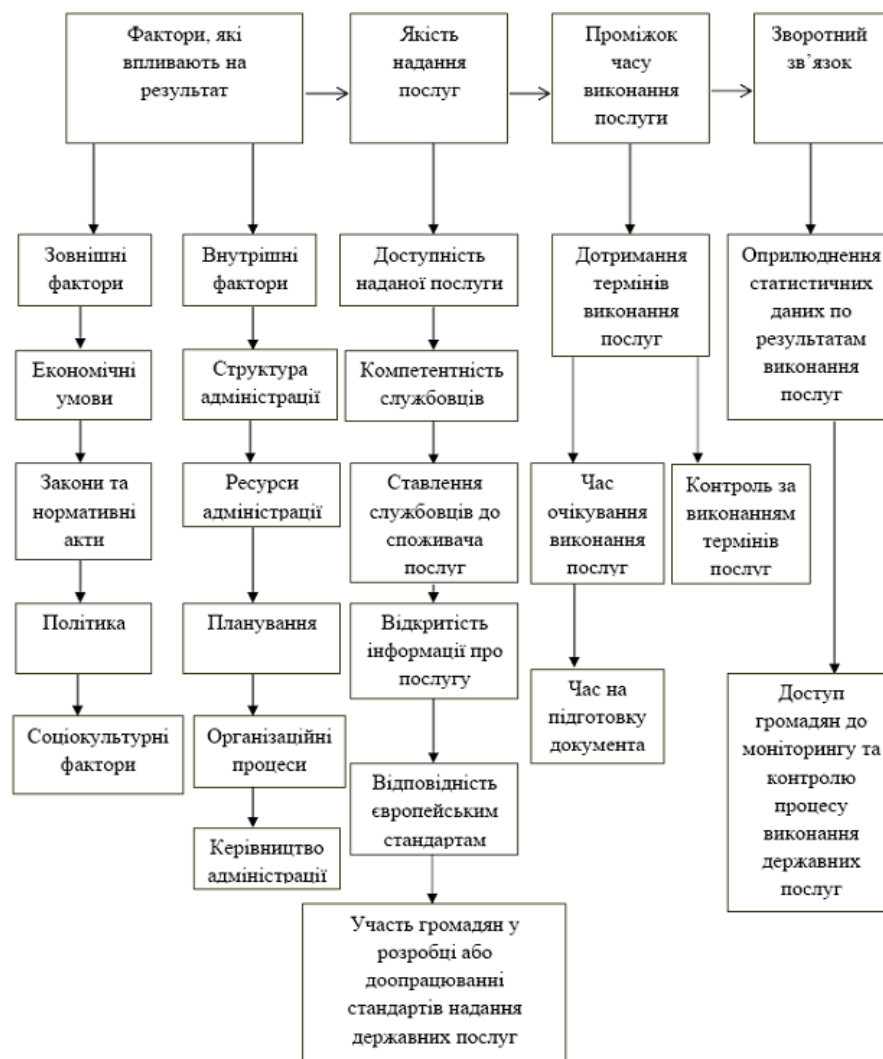


Рис. 1. Система факторів, що впливають на ефективність діяльності публічних адміністрацій

Слід зробити пояснення щодо факторів які впливають на результат.

До зовнішніх факторів, які орієнтовані на результат, відносяться: економічні умови, закони та нормативні акти, політика, соціокультурні фактори. Відповідно, до внутрішніх факторів відносяться: структура адміністрації, ресурси адміністрації, планування, організаційні процеси, керівництво адміністрації.

Зазначимо, що саме економічні умови зумовлюють створення законів та нормативних актів, які регламентують дії публічних адміністрацій, а політика постає елементом стандартизації правил, яких необхідно дотримуватися.

Щодо внутрішніх факторів, важливу роль відіграє структура адміністрації. Слід зазначити, що незбалансована структура призводить до слабкої продуктивності та ефективності роботи. В Україні це виражається в неефективному розподілі кадрів по відділах (наприклад, один відділ має 3 працівників і більше при багатому обсягу навантаження, а інший може мати у двічі більше людей при меншій кількості обов'язків). Жорсткий регламент не дозволяє переводити працівників з одного відділу в інший, що призводить до перевантаження працівників роботою та впливає на швидкість виконання відповідних функцій.

В свою чергу, ресурси забезпечують життєдіяльність адміністрації. Планування дозволяє оптимально розподілити існуючі ресурси для досягнення поставленої мети. Організаційні процеси обумовлюють регламент дій. Щодо керівництва, то зазвичай його роль в ефективності недооцінюють, проте висококваліфікований керівник відіграє вирішальну роль в роботі адміністрації. Тому при обранні керівника має бути створена додаткова система перевірки з метою зведення до мінімуму ймовірності прийняття на роботу некомпетентного спеціаліста.

Щодо інших показників то для ефективного їх функціонування дана модель потребує доступ громадян до моніторингу та контролю. Це обумовлено прагненням до створення ефективної європейської країни. Вплив громадян на ухвалення державних рішень має бути значним. Якщо звернутись до статистики, то більш ніж 75% європейських громадян впевнені, що мають значний вплив на прийняття державних рішень [2].

Залучення населення до процесів ухвалення управлінських рішень має різні шляхи, а саме:

- стимулювання місцевих громадських ініціатив, спрямованих на соціально-економічний розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці та

сприяння органам місцевого самоврядування в реалізації таких проєктів;

- розвиток механізмів регулювання суспільних відносин на основі посилення самоідентифікації населення з територією відповідного села, селища, міста, формування почуття “малі Батьківщини”;

- удосконалення системи громадського моніторингу соціально-економічних показників, перебігу соціально-економічних реформ, етапів реалізації інвестиційних проєктів, формування системи збору та поширення кращих практик проведення реформ на регіональному й місцевому рівнях;

- налагодження партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою [2, С. 211-212]

Громадський моніторинг та контроль можливий лише завдяки тісній праці громадськості з центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями. Громадський контроль є необхідною умовою прозорого та відкритого функціонування центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і має стати постійним елементом для забезпечення демократичного функціонування системи державного управління.

Громадський моніторинг має впливати на органи місцевого самоврядування та органи публічної влади завдяки етапу оприлюднення результатів. Однак для впровадження результатів громадського моніторингу в діяльність необхідно створювати налагоджений механізм зворотного зв'язку.

Головним результатом представленої раніше моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій має стати спільна відповідальність виконавчої влади та громади. Вона повинна закріпити громадськість як основних партнерів для прийняття державних рішень. Тому для ефективного управління повинні бути створені можливості для швидкого отримання інформації, відкритості та заінтересованості державних структур до проведення громадського моніторингу та контролю.

Висновки. Підводячи підсумок та орієнтуючись на запропоновану модель, ефективність діяльності публічних адміністрацій слід оцінювати за двома критеріями. Перший критерій - зовнішні та внутрішні фактори, які впливають на результат з метою отримання інформації щодо оцінки, наскільки повно та доцільно вони використовуються. Другий критерій - зворотний зв'язок, який націлений на реальне відображення та відгук щодо виконаних обов'язків. Слід зауважити, що другий критерій є більш вагомим, тому що здатен висвітлювати настрій та задоволеність населення. Проте не слід забувати, що другий критерій цілком і повністю залежний від першого. Тому саме на нього має бути зроблений певний акцент з ліквідуванням слабких ланок, які наразі існують в нашій країні, й для досягнення успіху та ефективності буде дорівнювати країнам ЄС.

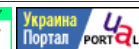
Література.

1. Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні /Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. та ін. // Навч. Посібник [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової] – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 305 с.

2. Чурсін В.П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування / В. П. Чурсін // Публічне Управління: теорія і практика. – 2011. – № 2 (6). – С. 213 – 218.

3. Суцільно-якісне управління в діяльності органів влади [Електронний ресурс] / В. Б. Дзюндзюк, О. О. Заріцька // Теорія та практика державного управління. - 2009. - Вип. 2. - С. 11-17. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Tpdu_2009_2_4.pdf

Стаття надійшла до редакції 20.06.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"