

Андрій СЕЛЬСЬКИЙ

## МОНІТОРИНГ І КОНТРОЛЬ: ВСТАНОВЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах кризових потрясінь стратегічне управління поступово перетворюється з механізму управління на важливий організаційний ресурс оптимізації діяльності органів державної влади, що спрощує складні структури управління та взаємодії між рівнями владної вертикалі завдяки впровадження нових процедурних алгоритмів у збалансування внутрішньоорганізаційних та просторових стратегічних і тактичних завдань управління. Така зміна ролі стратегічного управління привертає увагу до необхідності переоцінки характеру встановлення ефективності стратегічного управління у поточній управлінській діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковий і практичний інтерес до категорії «ефективність» та її оцінки в управлінській діяльності, в стратегічному управлінні серед науковців існував завжди. Зокрема на ній у дослідженнях зупинялися: Г.Атаманчука [1], П.Брауна [2], К.Вайс [3], Е.Ведунга [4], В.Данна [5], Ю. Бажала і О.Мертенса [7], О.Кілієвича [8], Р.Кіфлюка [9], В.Цветкова [10; 12], Р.Розенфельда [11], М.Ренкова, Л.Даніелсона, С.Смутка [13] та інші. У більшості випадків автори пропонують розглядати ефективність стратегічного управління як певну статичну величину співмірну з набором критеріальних ознак, що визначаються залежно від досягнення певного фактичного результату.

Однак стратегічне управління у державному управлінні пропонує гнучку адаптацію і запровадження новітньої технології оптимізації функціонування органів державної влади і системи управління, в першу чергу, як складний інструмент переформатування управлінських структур. Тобто і досягнення певного суспільного ефекту, і розкриття внутрішнього потенціалу організації є результатом стратегічного управління. Це природно порушує питання про рівень адекватності статичних моніторингу (обліку) і оцінки (контролю) у державному управлінні. Таким чином, **метою статті** є визначення амплітуди трансформації поняття ефективності під час здійснення моніторингу і оцінки у стратегічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегічне управління у державному управлінні оперує поняттями “ефективність” і “результативність”, що використовуються дуже широко у поточній оцінці діяльності органів державної влади і системи державного управління. Проте одна з головних проблем їхнього аналізу та оцінки у контексті стратегічного управління пов’язана з універсальністю, що притаманна категоріям ефективність і результативність. Вони застосовуються і до різних предметів узагальнення (управлінських продуктів, послуг тощо), і на не порівнюваних щаблях управлінської діяльності (орган управління, структурний підрозділ, державний службовець та подібне). При цьому, часто не розрізняються не тільки назви двох понять, але й самі поняття [7, с. 52]. Тому спотворюється не лише їхній зміст і значення, а й категорії стратегічного управління, що прямо залежать від рівня розуміння глибини цілепокладання і, відповідно, встановлення результативності та ефективності досягнення встановлених цілей.



**СЕЛЬСЬКИЙ  
Андрій  
Анатолійович,**

кандидат фізико-математичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ.

**Анотація:** У статті розглянуто поняття ефективності та результативності у державному управлінні. Встановлено особливості їх визначення у процедурах моніторингу і оцінювання у стратегічному управлінні.

**Ключові слова:** моніторинг, стратегічне управління, ефективність, результативність, державне управління.

УДК 351.07:005.2

У словнику-довіднику з державного управління ефективність державного управління визначено, як один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їхнє досягнення [6, с.82]. Водночас, О.Кілієвич разом з Ю.Бажалом і О.Мертенсоном уточнюють, що у практиці суспільного управління ці поняття мають конкретизований зміст [7, с. 49]. Так ефективність – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами, що може вимірюватися і у натуральних показниках (продуктивність праці), і у вартісних – якщо можливо дати грошову оцінку затратам і результатам. Результативність – це міра досягнення проголошених цілей політики, яка показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей. Зокрема, В.Цветков визначає ефективність управління як певний ефект (результат), що зіставлений з витратами на його досягнення. Він зазначає, що у цьому разі ефект управління враховує і витрати управління, тому можна говорити про ефективність управління. Витрати на управління повинні включати в себе витрати не тільки на систему управління, а й на реалізацію управлінських рішень. Якщо термін «ефективність» пов'язується з результатами управлінських дій, тобто досягненням поставленої мети, то в кінцевому підсумку це стосується до задоволення індивідуальних мотивів [12, с. 52]. Тобто найголовніше зауваження до проблеми ефективності державного управління полягає в тому, що це людська специфіка управління, справжнє сприйняття людської сутності управління, яке здійснюється людиною і для людини. Тому в цій проблемі можна бачити не тільки і не стільки техніко-управлінський, скільки особистий аспект, що забезпечує права і свободи людини, її заінтересованість у певних соціально-економічних і соціально-політичних наслідках управлінських рішень і дій. Унаслідок цього стратегічне управління в державному управлінні, потенційно може досягти цілком бажаного матеріального результату, проте це не означатиме отримання бажаного ефекту у сприйнятті суспільним оточенням.

Таким чином, наведені визнання ефективності державного управління стосуються економічної ефективності і можуть бути визначені як економічна ефективність державного управління, ніж ефективність управлінська. Оскільки результат управління: не завжди обчислюється прибутком; призводить до безпосереднього та опосередкованого результатів (безпосередній результат приховує роль управління в його досягненні, а прибуток часто виступає як опосередкований результат); може бути не тільки економічним, але й соціальним, соціально-економічним, політичним, соціально-психологічним тощо. Це пов'язано з тим, що суб'єкти управління виробляють лише управлінські рішення. Вони можуть їх виробляти швидко, багато, своєчасно, якісно (з точки зору управлінських вимог), але вони не можуть бути продуктом для безпосереднього споживання. Для виникнення таких цінностей необхідно управлінські рішення втілити в поведінку і діяльність управлінських об'єктів. Тобто, як зазначає Г.Атаманчук, ефективність управління повинна міститися в системі “суб'єкт управління – взаємодія – об'єкти управління” і вимірюватися і оцінюватися за станом і продуктивністю, результатом і якістю функціонування об'єктів управління [1]. Очевидно, що соціальні процеси за своєю природою не можна повністю формалізувати і виміряти [10, с. 137]. Тобто, якщо говорити про ефективність державного управління з точки зору суспільства, то для нього головне значення мають соціальні наслідки управлінських рішень, які створюються і реалізуються різними суб'єктами управління, і як ці рішення відповідають інтересам суспільства. Тому ефективність, як таку, стратегічного управління у державному управлінні необхідно розглядати, насамперед, як соціальну ефективність.

Результати функціонування суб'єктів і об'єктів управління формують дані (факти, показники, індикатори тощо) на підставі і у відповідності до яких можна визначити ефективність управління. Узагалі, результат можна охарактеризувати як підсумок будь-якої людської діяльності, який отримує певні характеристики, що відображають його значення для людей. Управління завжди здійснюється за для досягнення

певних цілей, що в кінцевому підсумку виражаються в отриманих результатах практичної реалізації управлінських рішень і дій суб'єктів управління. Важливим є не існування управлінських рішень і дій щодо їхнього виконання, а реальних матеріальних і духовних продуктів, що створюються під впливом управлінських впливів. Іншими словами, сенс управлінської діяльності полягає у отриманні результату [1, с. 374]. Для стратегічного управління це означає, що його застосування має, в першу чергу, орієнтуватися на конкретні результати досягнення вимірюваних цілей на протязі слідуванню за певними «аморфними» стратегічними баченнями управлінської діяльності у довгостроковому періоді. Зокрема про це ведуть мову Ю.Бажал, О.Кілієвич і О.Мертенс. Вони зазначають, коли йдеться про оцінку результативності державних програм або діяльності державних установ та їх підрозділів чи навіть роботи окремих державних службовців, найбільше ускладнень виникає з ідентифікацією конкретного результату діяльності окремих одиниць у державному секторі (або результатів виконання певних програм). Розв'язання цих проблем дещо спрощується, якщо попередньо чітко визначаються всі цілі, завдання і критерії їхнього досягнення на етапі планування управлінської діяльності [7, с. 59]. Водночас на результат функціонування об'єкту управління справляють вплив різні чинники – політичний, соціальний, психологічний та інші.

Тому, на думку Р.Розенфельда, найважливішим завданням стратегічного управління є обговорення результатів, досягнутих протягом одного року, до початку планування на наступний рік. Особливістю стратегічного управління на цьому етапі виступає процес підготовки низки планів на випадок непередбачуваних ситуацій. Для кожної такої ситуації готують план, який буде впроваджено у випадку необхідності. Такі плани можуть бути потрібними у випадку неповного розуміння зовнішніх факторів середовища. Вони готують орган державної влади до екстремальної ситуації замість того, щоб дозволити екстремальній ситуації диктувати свої умови [11, с. 51]. На підставі моніторингу та оцінювання результатів і процесу стратегічного управління готуються висновки про його ефективність і результативність, необхідності внесення корективів до засобів, завдань чи цілей стратегічного плану.

Виконання будь-якого стратегічного плану і стратегії не можна вважати здійсненими без чіткого уявлення про параметри бажаного та їхнього співвідношення з задекларованими намірами (цілями). Говорити про ефективність не можна без поняття результативності, а про досягнення результату – без критеріїв оцінки [9]. Це впливає з будь-якої практики здійснення адміністративної діяльності, особливо довгострокової та прямо пов'язаної із розвитком суспільного сектору. Так, у своїх багаторічних дослідженнях адміністративної діяльності К.Вайс зазначає, що оцінювання – це здійснення систематичних оцінок операцій і/або результатів плану чи стратегії, порівняння з явно або неявно вираженими стандартами, що має сприяти поліпшенню стратегічного управління [3, с. 620]. Тобто від інших видів досліджень оцінювання відрізняється постійною присутністю поряд з різними критеріями оцінки елементу порівняння. Зокрема протягом реалізації управлінських дій при стратегічному управлінні як і за типової управлінської діяльності, управлінці відчуватимуть необхідність встановити наскільки успішно здійснюється стратегічне управління, зокрема досягаються цілі стратегії (стратегічного плану), а також те, яким чином ці результати відрізнялися б за відмови від такого управління. Вони також потребуватимуть певних вказівок, як діяти, якщо план виконується не так, як очікували.

Категорія оцінювання поєднує два процеси – моніторинг і оцінку рівня реалізації стратегічного управління, проте ці елементи істотно відрізняються один від одного, а також мають певні внутрішні особливості. Моніторинг, фактично, формалізована процедура отримання інформації, що забезпечує зворотний зв'язок під час процесу стратегічного управління. Наприклад, для коригування стратегічних планів чи стратегій під час здійснення стратегічного планування отримання поточних даних стає визначальним чинником перегляду оперативних управлінських дій. Оцінка, навпаки, може мати різні і формалізовані, і не формалізовані процедури і компоненти.

Її завданням полягає у здійсненні стратегічних «зрізів» по закінченні кожного етапу стратегічного управління в державному управлінні задля перегляду і уточненню стратегічних дій у майбутніх періодах.

Показники виконавської діяльності це індикатори прогресу в напрямку виконання поставлених планом задач. Необхідні для цього дані треба збирати під час виконання плану. Джерелом таких даних є моніторинг (облік) видів діяльності, досягнутого прогресу та оцінка виконавської діяльності. За результатами опрацювання отриманих значень показників можна визначити, чи все йде згідно розробленого стратегічного плану і, відповідно, стратегії. Відтак моніторинг і оцінка виконання завдань і досягнення стратегічних цілей стає обов'язковим елементом діяльності управлінців при запровадженні стратегічного управління.

На думку, П.Брауна, моніторинг і оцінка результатів політики чи стратегії у адресній сфері державного втручання є кінцевою стадією процесу планування політики і, відповідно, реалізації стратегічного управління. Оскільки політика ставить собі за мету досягнення цілей, і вона має забезпечити контроль та оцінювання результатів, бо оцінка результатів – вирішальне свідчення, що певна політика досягла своїх цілей [2, с. 62]. Проходження повного циклу стратегічного управління ставить питання з формування нового циклу, його адекватності та здійсненності. Елементом постійного коригування реалізації стратегій в стратегічному плануванні та базою для подальшого оцінювання виступає моніторинг. Він допомагає оцінювати ступінь відповідності, виявляти незаплановані наслідки державних стратегій і програм, визначати перешкоди й обмеження у процесі реалізації й локалізувати джерела відповідальності за відхилення від закладеної у державну політику стратегію чи стратегічний план. Оцінювання надає знання стосовно розходжень між очікуваною й реальною дієвістю стратегічного управління у державному управлінні. Це допомагає управлінням протягом усього процесу стратегічного управління коригувати його реалізацію. Таким чином, В.Данн наголошує на значенні моніторингу щодо встановлення результату не лише як висновку про міру досягнення цілей; він також може допомогти прояснити й дати критичну оцінку цінностей, якими керується політика реалізації стратегічного управління у державному управлінні, а також адаптувати або по-новому сформулювати цю політику й закласти основи реструктуризації управлінських проблем, що виникають [5, с. 41]. Тобто, коли певний стратегічний план вже якийсь час впроваджується, важливо переглянути стратегії і сам процес стратегічного управління, щоб підготуватися до нового етапу здійснення стратегічного планування у державному управлінні. Складність перегляду стратегії, у цьому випадку, полягає у проведенні моніторингу і оцінки під час її впровадження як такої. Тут оцінювання і здійснення стратегічного управління співпадають у процедурній частині, особливо, якщо стратегічне управління використовується постійно. При цьому, за дослідженнями О.Кілієвича, оцінка і моніторинг реалізації стратегії (плану) вважається незалежною або причинно-наслідковою змінною величиною, вплив якої намагаються відділити від решти впливів. Оцінювання має скоріше форму нагляду за стратегією і спрямоване на оцінку зусиль, вкладених у її здійснення [8, с. 141]. Тому, у іншому випадку, коли орган державної влади не використовував стратегічне управління, оцінювання розглядається як окрема стадія адміністративної діяльності щодо здійснення управлінського впливу на об'єкт управління. Це обумовлено тим, що на початку запровадження стратегічного управління функціонування органу державної влади за нового механізму базується на плані впровадження, а план впровадження – це начерк діяльності державної організації протягом наступного року. Тобто має короткостроковий перебіг, а тому вимагає проведення окремих оцінок-зрізів як відокремлених від основної діяльності організації управлінських дій. Відтак, звертають увагу М.Ренков, Л.Даніелсон і С.Смутко, оцінювання при перших кроках запровадження стратегічного управління звужує невизначеність для подальшого планування та розробок тактичних чи перегляду/коригування стратегічних векторів в діяльності органів державної влади [13].

У цілому, встановлюючи характер процедур моніторингу і оцінки Е.Ведунг дійшов висновку – і моніторинг, і оцінка стратегічної управлінської діяльності виражають форми трансформації двох напрямів контрольної та дослідницької діяльності у суспільній сфері. Перший напрям – це розвиток адміністративного та фінансового аудиту. Другий – результат суспільних досліджень з контролю соціально значимих результатів управлінської діяльності у комерційному і державному секторах суспільства. Таким чином, аудит виконавської діяльності та облік у стратегічному управлінні пов’язані з «традиційним» аудитом, і відслідковують діяльність програми, перевіряючи її своєчасність, дотримання цілей та бюджету. Тобто оцінювання здійснює ретроспективну оцінку управління, результатів і наслідків урядових дій задля ефективної самооцінки, глибшого розуміння і прийняття обґрунтованих рішень тими, хто відповідає за управління суспільними справами на різних адміністративних рівнях [4, с. 20]. Сукупно, моніторинг і оцінка управлінської діяльності за стратегічного управління, підкреслює О.Кілієвич, виражається у систематичному застосуванні методів дослідження суспільних наук для оцінки основних понять, проектів, здійснення та корисності програм у процесі стратегічного управління з метою ретельного аналізу стратегій, визначення їхньої вартості й внесення будь-яких необхідних управлінських змін за нового циклу впровадження стратегічного управління [8, с. 140]. Відтак оцінювання перетворилось із типової адміністративної діяльності у загально-аналітичний процес, який застосовується до будь-якої сфери суспільної діяльності, особливо стратегічного управління, де його вага зростає через необхідність виваженого планування «керованих» суспільних змін [4, с. 21]. Як наслідок, характер моніторингу і оцінки у стратегічному управлінні істотно відрізняється від типових процедур оцінювання у комерційній діяльності чи поточній адміністративній роботі. Воно має виражений аналітичний характер і безпосередньо впливає на тактичне і стратегічне коригування управлінських дій, фактично, надає стратегічному управлінню в державному управлінні функціональної гнучкості.

Звідси, використання понять “ефективність” та “результативність” набуло широкого розповсюдження в управлінській діяльності. Проте підходи до їхнього визначення значно розрізняються при застосуванні тих чи інших управлінських механізмів. Зокрема, стратегічне управління оперує ними як категорії оцінки діяльності органів державної влади і системи державного управління взагалі. Неоднозначність розуміння цих понять значно спотворює їхнє адекватне застосування у стратегічному управлінні як прикладних оціночних категорій. Внаслідок цього спотворюється і стратегічне управління як механізм державного управління, що прямо залежать від рівня розуміння глибини цілепокладання і, відповідно, встановлення результативності та ефективності досягнення встановлених цілей. Для уникнення таких відхилень варто говорити про ефективність державного управління з точки зору суспільства, де головне значення мають соціальні наслідки управлінських рішень, що створюються і реалізуються різними суб’єктами управління, і як ці рішення відповідають інтересам суспільства. Відтак ефективність, як таку, стратегічного управління у державному управлінні необхідно розглядати, насамперед, як соціальну (суспільну) ефективність.

Як правило, така ефективність поділяється на три компоненти. Перша – загальна соціальна ефективність – характеризує результати і наслідки функціонування будь-якої управлінської системи, тобто суб’єкта і об’єкта управління разом. Головним у цьому випадку є фіксація вкладу такої управлінської системи в добробут і розвиток суспільства. Друга – спеціальна соціальна ефективність – показує як організований і функціонує відповідний суб’єкт управління, які на нього витрачаються ресурси, як в ньому розподілені функції управління, у чому сенс, значення і практична віддача від його управляючих впливів та ін. І, третя – конкретна соціальна ефективність – фіксує увагу на окремих елементах управлінської діяльності, окремих управлінських рішеннях і діях. Саме тут у полі уваги знаходяться багато проявів управління, які впливають на рівень, якість та результативність управління.

У цьому контексті першочерговим завданням є розуміння горизонту оптимальності управління, що встановлюється у категорії результативності управлінської діяльності. Тут найбільші ускладнення виникають при ідентифікації конкретного результату діяльності окремих суб'єктів управлінської діяльності. Це потребує однозначних меж, індикаторів і показників досягнення певного результату. Відтак виникає управлінське завдання з обліку (моніторингу) та визначення рівня впливу (контролю і оцінки) результатів певної державної політики щодо адресної сфери державного втручання за реалізації стратегічного управління.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, на підставі даних оцінювання результатів і процесу стратегічного управління готуються висновки щодо ефективності й результативності стратегічного управління у суспільному контексті та необхідності внесення корективів до засобів, завдань чи цілей стратегічного плану чи стратегії. Тобто, коли певний стратегічний план вже якийсь час впроваджується, важливо переглянути стратегії і сам процес стратегічного управління, щоб підготуватися до наступного етапу чи зміни середовища під час здійснення стратегічного планування у державному управлінні. Складність перегляду стратегії, у цьому випадку, полягає у проведенні моніторингу і оцінки під час її впровадження. Тут оцінювання і здійснення стратегічного управління співпадають у процедурній частині, особливо, якщо стратегічне управління використовується постійно. Відтак у наступних розвідках зростає важливість розгляду категорій встановлення ефективності стратегічного управління на початку його запровадження.

#### **Література:**

1. Агаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учебное пособие для вузов. – М. : Академический Проект; Культура, 2006. – 544 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. – К. : “Основи”, 2000. – 243 с.
3. Вайс, Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики /Пер. З англ. Р.Ткачука та М.Корчинської. Наук.ред.пер. О.Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
4. Ведунг, Еверт. Оцінювання державної політики і програм /Пер. З англ. В.Шульга. – К. : “Все увито”, 2003. – 350 с.
5. Данн, Вільям Н. Державна політика: вступ до аналізу: Пер. з англ. Г.Є. Краснокутського; наук.ред. М.О. Баймуратов – Одеса : АОБАХВА, 2005. – 504 с.
6. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д.Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М.Варзар, В.М.Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
7. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, Мертенс О. та ін.; За заг. Ред. І. Розпутенка. – К. : Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 420 с.
8. Кілієвич, Олександр. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки – К. : Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
9. Кіфлюк, Р. Світовий досвід використання критеріїв оцінки діяльності органів місцевої влади. Частина перша: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://tkifyuk.kam-pod.net.ua/index.php?id=statti&st\\_id=4](http://tkifyuk.kam-pod.net.ua/index.php?id=statti&st_id=4)
10. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук, керів. В.В. Цветков. – К. : “Оріяни”, 1998. – 364 с.
11. Розенфельд, Реймонд А. Лекції з державної політики. – К. : Вид. “К.І.С.”, 2002. – 60 с.
12. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико – правовий аспект). – Х. : Видавництво “Право”, 1996. – 164 с.
13. Mitch Renkow, Leon E. Danielson, L. Steven Smutko. The Role of Strategic Planning in Community Decision Making on Environmental Issues: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://bae.ncsu.edu/programs/extension/publicat/ arep/stratpln.html>