

УДК 351

Л. Л. ПРИХОДЧЕНКО

СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено сутність механізму забезпечення ефективності державного управління. Визначено логічну схему його функціонування. Уточнено складові оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.

The essence of mechanism of providing of the efficiency of public administration investigated. Defined logic scheme for its operation. Specified components of evaluating the effectiveness of public authorities. Problems and tasks of future scientific searches were outlined.

Ключові слова: ефективність, державне управління, механізм державного управління, механізм забезпечення ефективності державного управління, структурна модель, оцінювання ефективності.

На ефективності суспільного виробництва позначається як нерозв'язаність багатьох соціальних проблем, кризовий стан економіки, так і політична нестабільність. Це закономірно пов'язується з незадовільною діяльністю системи державного управління в цілому та слабкістю органів публічної влади зокрема. Вихід із кризи та підвищення ефективності системи державного управління вбачається в необхідності застосування конкретних і жорстких заходів системного характеру, проведенні адміністративного та політичного реформування. Довід проведення реформування зарубіжних країн є підтвердженням результативності вжиття такого комплексу заходів. Щодо вітчизняного, то тривалий і малорезультативний процес адміністративного реформування переконливо показав: формальний підхід, внутрішньосистемні цілі не дають змогу вдосконалювати систему державного управління.

Відтак, найважливішим соціальним завданням сьогодення є забезпечення посилення управлінського впливу шляхом постійного вдосконалення його форм і методів. Це потребує ґрунтовних досліджень станів і властивостей відповідних об'єктів та суб'єктів управління, механізмів забезпечення їх ефективного функціонування.

Аналіз основних публікацій за темою показує, що питання дослідження механізмів управління, державного управління та державного регулювання, їх складових і змістовного наповнення, сутності призначення присвячені праці багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців, таких як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, Є. Григоніс, Л. Григорян, Н. Єсипчук, А. Жирнов, В. Керецман, В. Князєв, М. Круглов, П. Надолішній, Н. Нижник,

О. Оболенський, Г. Одинцова, Ю. Тихомиров, О. Фомін, О. Черниш, Л. Юзьков та ін. Разом з тим поза увагою залишаються питання комплексного розгляду складових механізму забезпечення ефективного державного управління як теоретичних засад, так і практичних аспектів застосування в діяльності органів публічної влади.

Тому завданням є дослідження сутності механізму забезпечення ефективного державного управління з метою визначення логічної схеми його функціонування та уточнення складових оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади.

Проведене дослідження щодо сутності механізмів державного управління з урахуванням складових компонентів їх структури показує, що відмінними рисами механізму державного управління є такі:

- необхідна і достатня конкретизація цілі;
- оптимізація режимів функціонування керованої системи;
- раціоналізація організаційної структури на основі програмно-цільового і процесного підходів;
- забезпечення відповідного інформаційного забезпечення (проходження об'єктивної інформації та інформатизація управлінського процесу в цілому).

Відповідно до цього, проста модель механізму державного управління на вході має цілі розвитку та самозбереження, які визначають специфіку будови (морфологічну, функціональну та інформаційну) та призначення того чи іншого механізму та зміни зовнішнього середовища, під дією яких відбуваються зміни режиму, властивостей і моделі його функціонування [6].

Причинно-наслідкові зв'язки між цілями, функціями та структурою механізму, ресурсною забезпеченістю залежать від усвідомлення учасниками управлінського процесу важливості сформульованої мети, нормативно-правової визначеності, інформаційного забезпечення тощо.

Виступаючи головною передумовою підвищення ефективності управлінського процесу, механізм державного управління має відповідне змістовне наповнення: його структурна модель відображає властивості взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, взаємодія яких складає структуру механізму державного управління, враховує проблемний і ціннісний виміри, сукупність і взаємозв'язки, між якими відбувають усі істотні аспекти функціонування державного управління. Тобто віддзеркалюється не тільки склад необхідних компонентів, але й логіка його формування і функціонування. Але разом з тим жоден із компонентів механізму управління не має абсолютного пріоритету, тільки відносний. Лише їх комбінована сукупність забезпечує гарантованість формування ефективних управлінських рішень і впливів: кожний конкретний компонент впливає на одну з істотних характеристик управлінського процесу, має своє призначення, зміст, результати і переважні методи функціонування. Змістовні характеристики механізму державного управління можна вважати типовими для органів публічної влади, їх структурних підрозділів.

Запропонована логічна схема має такий вигляд (рис. 1).

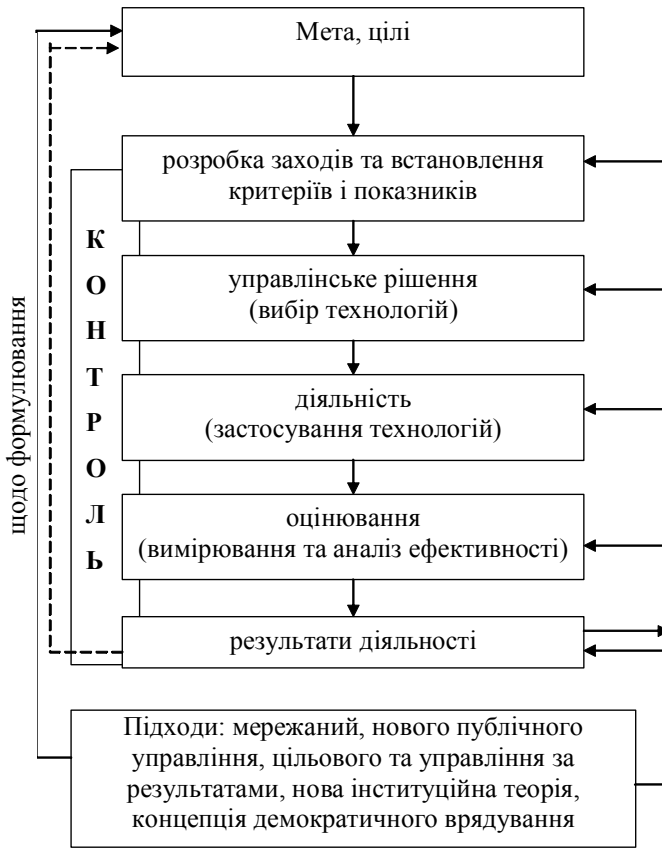


Рис. 1. Логічна схема функціонування механізму забезпечення ефективного державного управління

Вона надає змогу розглядати механізм забезпечення ефективності як процес (здійснення послідовних дій органами публічної влади з метою досягнення суспільно значимих цілей) та підсистему (сукупність взаємопов'язаних елементів: принципів, цілей, інструментів і технологій їх досягнення), а також враховувати відсутність чітко визначених стандартів процесів діяльності структурних підрозділів органів публічної влади (за винятком тих, хто впровадив систему управління якістю).

Концептуальні положення концепції демократичного врядування, мережевого підходу та нової інституційної теорії, “New public management”, цільового управління (управління за результатами) складають методологічне підґрунтя механізму забезпечення ефективного державного управління, зокрема:

- визначають пріоритетність інтересів (механізм їх збалансування/узгодження) при формулюванні цілей;
- зумовлюють необхідність творчого вибору управлінських технологій, інструментів (з урахуванням наявних ресурсів, особливо кадрових);

– сприяють оцінюванню ефективності діяльності в аспекті відносин: “цілі – процеси”, “цілі – засоби”;

– впливають (більшою/меншою мірою) на всі аспекти функціонування комплексного механізму забезпечення ефективного державного управління.

Наприклад, теорія зацікавлених сторін (міжорганізаційних відносин), власне кажучи, як і теорія мереж (акцентує увагу на значимості структурних відносин між політичними інститутами, сприяє дослідженню зв’язків і відносин (а не інститутів), слугують підґрунтям для розгляду поняття ефективності в аспекті відносин “цілі – процеси”.

Дотримання принципів демократичного врядування суттєво змінює зміст діяльності, переорієнтовуючи її з процесу на очікуваний результат, мережаний підхід визначає суб’єктів взаємодії не тільки щодо мобілізації та розподілу ресурсів, діяльності та оцінювання, а й під час формулювання цілей, зумовлює потребу врахування їх інтересів. Щодо нової інституційної теорії, то її концептуальні положення є ключем до визначення підстав, на яких може відбуватися взаємодія між органами публічної влади, громадськими організаціями та бізнесовими структурами.

Нове публічне управління (застосування інструментів і технологій якої спрямоване на вдосконалення економічних аспектів) надає змогу досліджувати питання підвищення ефективності діяльності органів влади в контексті “цілі – засоби”. З огляду на отримані результати (з урахуванням задекларованої мети, визначених цілей) постійно здійснюється коригування підходів: відбувається вибір тих, які найбільшою мірою можуть забезпечити досягнення цілей на даному етапі функціонування.

Цільове управління та управління за результатами є тими концепціями та підходами, які відіграють специфічну роль безпосередньо під час здійснення конкретного виду діяльності. Вони пропонують для застосування нові інструменти і технології, доцільність запровадження яких визначається потребами спільноти, спроможністю органів публічної влади (фінансовою, технологічною, кадровою тощо). Відтак, наявність кваліфікованих кадрів, які мають бути фахово і світоглядно підготовлені до активної творчої роботи в нових умовах, є обов’язковою умовою.

Стосовно мети і конкретизації цілей, то вони формулюються залежно від вибору перспективного напрямку розвитку державного управління (визначається в концепціях і стратегіях розвитку, адміністративного реформування органів влади), з урахуванням інтересів, потреб і сподівань об’єкта управління та їх узгодженості з національними інтересами. Також при цьому слід мати на увазі і горизонтальну узгодженість цілей, їх зв’язок з оцінкою та мотивацією персоналу (прослідковується під час проведення експертного опитування).

На етапі визначення тактичних кроків досягнення цілей (заходів і завдань) необхідним складовим елементом є визначення і обґрунтування критеріїв та показників, за якими здійснюватиметься вимірювання та оцінювання економічності, ефективності та результативності (застосування внутрішнього контролю, моніторингу та аудиту). А вже тоді відбувається процес вибору і задіяння управлінських технологій та інструментів, які, створюючи передумови для технологізації оцінювання, мають свої переваги та недоліки їх застосування, а також додаткові можливості. Зокрема, програмно-цільовий метод розробки бюджетів посилює відповідальність на місцях за виконання накреслених цілей, сприяє ефективному розподілу бюджетних ресурсів

та отриманню максимальної підтримки з боку населення. Відтак, програмно-цільовий метод бюджетування створює належні передумови для застосування відповідних технологій оцінювання і, водночас, є управлінською технологією. Щодо “мереж ефективності” та експертного опитування, то вони не потребують значних фінансових коштів, розкривають наявні негаразди, приховані резерви і є процедурами технології оцінювання.

Збалансовану систему показників ефективності та Призму ефективності слід розглядати в різних контекстах: як інструменти підвищення ефективності та результативності діяльності і як технології їх оцінювання. Збалансована система показників ефективності є засобом моніторингу та інструментом управління стратегією, базується на причинно-наслідкових зв'язках, однак її використання не враховує ролі громадських об'єднань. Призма ефективності як тривимірна всеохоплююча та інтегрована система для дослідження організаційної ефективності є максимально гнучкою для концентрації і виявлення проблемних питань, оскільки ґрунтується на врахуванні потреб та інтересів зацікавлених сторін, передбачає дотримання принципу партнерства.

Новим рішенням у галузі систем звітності, що спирається на оптимальні технології збалансованих систем показників, даючи можливість установам та їхнім працівникам визначати, візуалізувати, вимірювати й аналізувати ключові показники ефективності, а також стратегії установи з меншими фінансовими витратами та більшою гнучкістю, ніж аналогічні продукти, є Microsoft Federal Agency Balanced Scorecard Solution [3]. Вона надає установам гнучкий набір альтернатив для швидкого створення інтерактивних систем показників і застосовується для оцінювання діяльності окремих працівників, груп та всієї установи шляхом порівняння поточних показників із запланованими.

Фактично, мова про автоматизацію збалансованої системи показників, яка створює такі можливості:

- удосконалення управління ресурсами;
- раціоналізації процесу визначення стратегічних напрямків діяльності;
- візуалізації стратегій і завдань установи;
- розширення можливостей співробітництва та спільного використання знань;
- підвищення швидкості та якості процесу ухвалення рішень;
- отримання доступу в режимі реального часу до ключових показників ефективності;
- поліпшення контролю за діяльністю установи.

Вочевидь, указаними можливостями автоматизованої системи збалансованих показників доцільно користуватися не тільки в приватному секторі, але й державному (органах влади, державних організаціях та установах), а також органах місцевого самоврядування для оцінювання організаційної ефективності. Зокрема, посилення стратегії, її формалізації, забезпечення моніторингу та зворотного зв'язку (Balanced Scorecard), концентрації на проблемах різного рівня шляхом вибору різних елементів карти стратегії (Призма ефективності). Разом з тим, органи публічної влади мають всіляко сприяти тому, аби вказані системи оцінювання активніше впроваджувалися в приватному секторі, співпраця з яким є невід'ємною складовою організації діяльності на засадах принципу соціального партнерства.

У запропонованій моделі механізму забезпечення ефективного державного управління на особливу увагу заслуговує блок оцінювання (вимірювання та аналізу ефективності). Порівняльний аналіз практичного застосування моделей оцінювання ефективності, запропонованих Р. Акофом, Ф. Емері, В. Дзюндзюком, В. Дроновим, П. Надолішнім, Р. Роузом, А. Урсолом, К. Худом, В. Цветковим та ін. [2; 4; 5; 8; 9] переконливо свідчить про те, що їх розмаїття (простої, ефективної організації, системи управління за результатами, оцінювання публічних організацій, факторно-категоріальної та ін.), підходів (з позицій безпосередньої ефективності чи оцінки внутрішніх процесів), методик кількісної та формалізованої оцінки ефективності публічного управління є наслідком тривалих пошуків найбільш адекватних специфіці діяльності органів влади [7].

Тому з урахуванням впливу факторів (зовнішніх і внутрішньоорганізаційних) досконале опанування методик, які містять детальну структуризацію та диференціацію критеріїв ефективності, надає змогу обирати оптимальний варіант і коректно використовувати науковий потенціал. Дотримання ж принципів об'єктивності, системності, диференціації, порівняння, процесності, комплексності та ін. є запорукою успішності використання вказаних методик і моделей оцінювання.

Узагальнюючи запропоновані зарубіжними та вітчизняними науковцями підходи до проведення оцінювання діяльності органів публічної влади (багатофакторної моделі, ступенем задоволеності чи незадоволеності рівнем наданих послуг, моделі “внесок – продукт”, моделі системи управління за результатом (за цілями), моделі ефективної організації чи простої моделі ефективності) та практичний досвід, (отриманий автором під час проведення пілотних досліджень з аудиту адміністративної діяльності, стажування в Рахунковій палаті України та участі у програмі “Дослідження ефективності та результативності, оцінювання та управління за результатами” за підтримки Шведської агенції міжнародного розвитку (SIDA) протягом 2001 – 2003 років, пропонуємо удосконалену модель оцінювання органів публічної влади, яка надає змогу оцінити діяльність щодо реалізації програм, проектів, стратегій і концепцій розвитку територій, а також процесу надання послуг населенню (рис. 2).

Суттєвою відмінністю запропонованої моделі є такий складовий компонент, як ціль. Якщо мета є сфокусованим відображенням очікувань населення, то ціль – це кількісне вираження мети. Ціль має бути вимірною. Обов'язковість такої вимоги обумовлена таким:

– потребою чіткого визначення необхідної кількості ресурсів, її співвіднесення із наявною, що сприяє здійсненню вчасного перерозподілу ресурсів, визначення доцільності застосування тієї чи іншої технології, інструментів досягнення запланованого;

– надання процесу оцінювання реального, а не декларативного змісту: наголосення на обов'язковості конкретизації очікуваного результату надає змогу на етапі планування діяльності враховувати кількісні та якісні показники, ступінь досягнення яких свідчатиме про отримані наслідки діяльності.

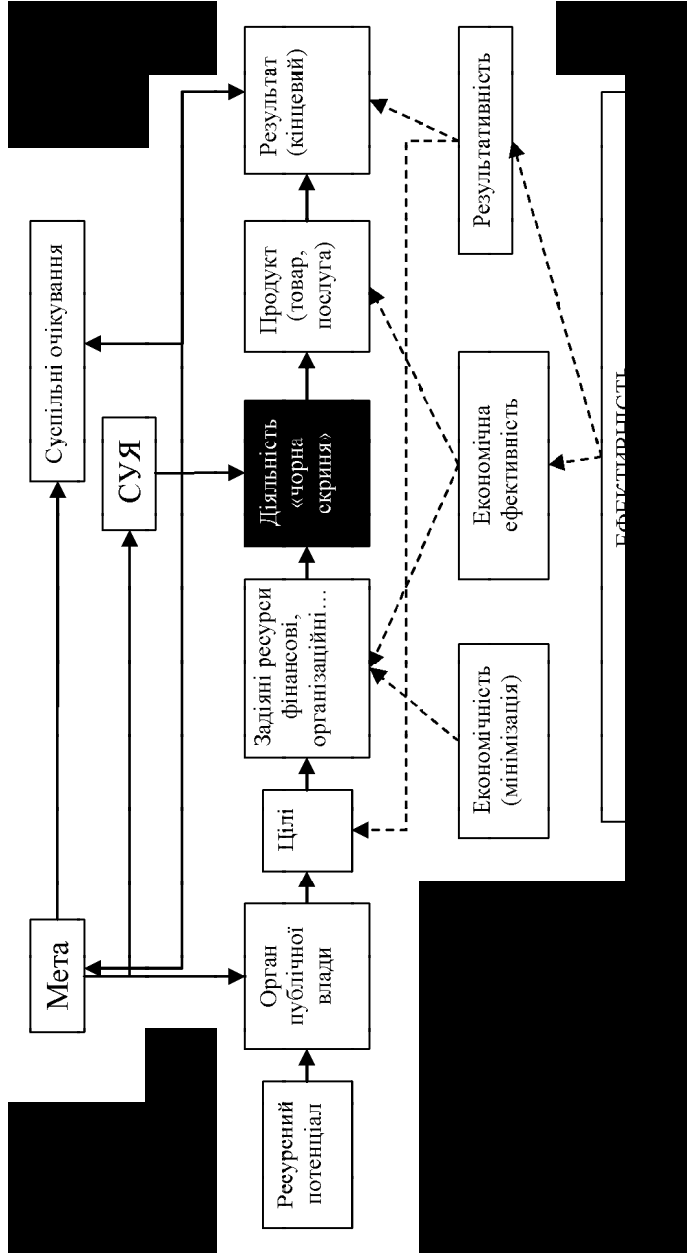


Рис. 2. Модель оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади

Крім того, в даній моделі показано не тільки ресурси, які використовуються органами публічної влади в процесі здійснення діяльності, але й наголошується на ресурсній залежності від вищестоящих органів: якщо їх кількість (фінансових, матеріально-технічних, організаційних ресурсів) є нижче мінімально прийнятного рівня, то подальший розгляд даної моделі втрачає будь-який сенс.

Наприклад, якщо цільові програми фінансуються з бюджету на 7 – 15 % від визначеного рівня протягом року (і додаткові, залучені джерела фінансування відсутні), то вести мову про ефективність їх реалізації не є доцільним, а тим більше – розпочинати новий обсяг роботи і проводити оцінювання діяльності, яка, апріорі, не може бути виконаною.

На моделі також схематично зображено економічність, яка вказує на те, що економічність є мінімізацією ресурсів, яка досягається у процесі здійснення певної діяльності. Щодо економічної ефективності, то вона визначається як співвідношення між продуктом (наданою послугою чи виробленим продуктом) і ресурсами, які пішли на його створення. Це оцінка результатів діяльності органів публічної влади, яка пов'язана із внутрішнім станом справ, власною діяльністю і надає змогу зрозуміти, чи достатніми є обсяг і якість послуг з огляду на витрачені ресурси. У даному випадку йдеться про оцінювання та вимірювання тих витрат, яких зазнає суспільство для організації та функціонування суб'єктів управління. Тут можливими є як абсолютні, так і відносні показники: середня заробітна плата, порівняння подібних структур у країні та за кордоном тощо. Як економічна категорія ефективність надає єдину кількісно-якісну характеристику результативності господарювання. Ефективність економічної діяльності більш чітко підкреслює/акцентує увагу на оціночному характері категорії ефективність, яка завжди пов'язана із відношенням цінності результату до цінності витрат і може змінюватися залежно від зміни оцінок.

Результативність є співвідношенням між отриманим результатом і задекларованими цілями, визначається ступенем їх відповідності. Відповідно, ефективність оцінюється за витратами на отриману одиницю результату, як співвідношення між є результативністю та економічною ефективністю.

Слід мати на увазі, що при цьому управлінська ефективність як функція взаємодії мотивації та можливостей визначається в межах використання ресурсів залежно від досягнення організаційної мети, забезпечується єдністю і взаємозалежністю суб'єкта, його компонентів і об'єкта управління. Оскільки управлінська ефективність у демократичній, соціальній і правовій державі насамперед пов'язана із якістю життя людини, його постійним підвищенням, то обов'язковою складовою оцінки є врахування отримання соціального ефекту. Це потребує на етапі розробки методологічного планування (із проведення оцінювання) формулювання та конкретизації реальної, соціально-корисної мети, характер якої значною мірою впливає на ефективність діяльності, адекватного ресурсного забезпечення (мінімальні витрати у поєднанні із управлінською енергією стануть запорукою забезпечення ефективності) та задіяності відповідних механізмів.

Щодо організаційної ефективності, то мається на увазі визначення оптимальної форми взаємозв'язків елементів системи із досягненням поставленої мети; хоча певні функціональні зв'язки (альтернативи) можуть задовольнити вимоги (потреби) організації, проте деякі з них ефективніші, ніж інші. Певний ступінь добровільної кооперації, яка є недосяжною за умов примусу (за винятком певних видів праці) суб'єктів управління, їх ієрархічна побудова, співвідношення у них зв'язків координації і субординації, комбінація методів, що використовуються, дія формальних та неформальних відносин, реалізація організаційного потенціалу, управлінське завдання, управлінська віддача від організаційних заходів тощо. Відтак, оцінюється ефективність з точки зору оптимального застосування такого інструменту, як організаційні структури.

Технічна ефективність суб'єктів управління, відповідно, передбачає аналіз і оцінку того, що відбувається в суб'єктах управління, починаючи від “входу” – надходження інформації і завершуючи “виходом” – вихідними від суб'єкта управління управлінськими рішеннями та діями. Відповідно, при проведенні оцінювання діяльність досліджується через “прописані” процеси.

Наголошуючи на тому, що саме зв'язок управління із відтворювальною системою суспільства створює основу та аргументи для виділення видів ефективності управління (технічної, організаційної, економічної та соціальної), тобто тієї ефективності, яка безпосередньо впливає на стан і розвиток суспільства, а в ньому конкретних людей, науковці пропонують розрізняти ефективність організації і функціонування суб'єктів управління. Для них розробляється необхідний комплекс критеріїв і показників [1, с. 395], що характеризують ефективність організації та функціонування суб'єкта державного управління, утворюючи методичну систему оцінки ефективності.

Такий підхід надає змогу в даній моделі органічно поєднати складові концепції управління за результатами та нове публічне управління. Фактично, модель представляє два підходи: управління за результатами та процесний, який лежить в основі запровадження системи управління якістю і надає змогу на практиці застосовувати методіку проведення оцінювання економічності, ефективності та результативності управлінської/адміністративної діяльності.

Таким чином, основу комплексного механізму забезпечення ефективного державного управління складає механізм забезпечення ефективності як сукупність взаємопов'язаних елементів: принципів і положень концепції демократичного врядування, цілей, інструментів і технологій їх досягнення та процес здійснення послідовних дій органами публічної влади з метою досягнення суспільно значимих цілей.

Методологічним підґрунтям логічної схеми механізму забезпечення ефективності державного управління є концепції демократичного врядування, мережаний підхід і теорія зацікавлених сторін (теоретичні засади), “New Public management” і управління за результатами (прикладні аспекти).

Запропонована (удосконалена) модель оцінювання діяльності органів публічної влади є підґрунтям для проведення внутрішніх аудитів, складовою

підвищення ефективності діяльності органів публічної влади на кожному із напрямків їх функціонування. Вона має суттєву відмінність: органічне поєднання складових концепцій управління за результатами та “New public management”. У ній представлено два підходи: управління за результатами та процесний, який лежить в основі запровадження СУЯ і надає змогу на практиці застосовувати методіку проведення оцінювання економічності, ефективності та результативності адміністративної діяльності. На етапі визначення тактичних кроків досягнення цілей необхідним складовим елементом є обґрунтування критеріїв і показників, за якими здійснюватиметься вимірювання та оцінювання економічності, ефективності та результативності, процес вибору та задіяння управлінських технологій та інструментів.

Отже, проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері має становити дослідження комплексного механізму забезпечення ефективного державного управління: система суб’єкт-об’єктних і суб’єкт-суб’єктних відносин; взаємодія складових механізмів на різних рівнях і в різних режимах функціонування системи публічного управління.

Література:

1. *Атаманчук Г. В.* Управление: сущность, ценность, эффективность : [учебное пособие для вузов] / Г. Атаманчук. – М. : Академический Проект ; Культура, 2006. – С. 365–529.

2. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Основи, 2000. – 190 с.

3. Держава у XXI сторіччі : Вип. 2. – Ч. 2. – Microsoft: рішення для місцевих та регіональних органів виконавчої влади. – Режим доступу : <http://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Newsletters/IT/Part2/Solutions/Default.mspx>

4. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посіб.] / кол. авт. : В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа та ін.; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

5. *Дзюндзюк В. Б.* Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Магістр, 2003. – 236 с.

6. *Приходченко Л.* Механізм забезпечення ефективності державного управління: структурна модель / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (41). – С. 122–126.

7. *Приходченко Л. Л.* Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.

8. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

9. *Hood C. A.* Public Management for all Seasons? / C. Hood // Public Administration. – 1/1991. – P. 3–19.

Надійшла до редколегії 10.06.2010 р.