

УДК 351/354

Д. Б. ЄЛЬЧАНІНОВ

## СИСТЕМОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Державу розглянуто як систему людей, території, на якій вони проживають, і влади, суверенної в межах даної території. Запропоновано оцінювати державне управління через ступінь задоволення функціонального запиту надсистеми. Наведено приклади оцінки органів законодавчої, виконавчої та судової влади.*

**Ключові слова:** державне управління; системологія; законодавча влада; виконавча влада; судова влада.

*The state is considered as system of people, territory on which they live, and the authority which is sovereign within the limits of this territory. It is offered to estimate public administration through degree of satisfaction of super-system functional inquiry. Examples of an estimation of bodies of legislative, executive and judicial authority are given.*

**Key words:** public administration; systemology; legislative authority; executive authority; judicial authority.

Оцінка напрямів та результатів діяльності органів державного управління має надзвичайну практичну цінність, але дотепер є найменш дослідженою галуззю економічної науки [12]. Важлива наукова проблема ефективності державного управління тісно пов'язана з визначенням місії держави та її відповідності до внутрішнього соціально-економічного і зовнішнього геополітичного середовища, а також моделей державного управління та місцевого самоврядування [11].

Дослідженню методів оцінювання функціонування органів державного управління присвячено багато праць як вітчизняних, так і закордонних фахівців. Зокрема, М. Лесечко та Р. Рудніцька, розглядаючи моделі оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, виділяють вісім елементів державного управління, від ефективного функціонування яких залежить стабільність держави, та пропонують комплексний критерій оцінювання на основі думок експертів [7]. О. Сергєєва досліджує сучасні підходи до визначення ефективності державного управління та наполягає на розмежуванні критеріїв оцінювання за рівнями управління на загальнодержавні та місцеві [10]. О. Долгальова та О. Пушкарьова підкреслюють, що ефективне державне управління має бути якісним, та пропонують відповідні інструменти контролю функціонування органів публічної влади [3].

А. Артамонов стверджує, що суттю оцінки якості державного управління є пріоритетність інтересів споживача бюджетних послуг та оптимізація управлінських рішень відносно кінцевого результату [1]. В. Лексін розглядає можливість об'єктивного оцінювання якості державного та місцевого управління задля обґрунтування необхідності реформування відповідних органів влади [6]. І. Барциц

вважає, що універсальна методика оцінки якості державного управління, яка була розроблена експертами Інституту Всесвітнього банку, відіграла велику роль у формуванні наукових підходів до здійснення адміністративної реформи в Росії, але необхідно керуватися й національними традиціями державного управління, з урахуванням наявного рівня політичного, соціально-економічного та морального розвитку країни [2].

Р. Антоніє констатує, що ефективна оцінка державного управління повинна базуватись на системах безперервного моніторингу, та пропонує для їхнього створення модель, яка на основі простих неструктурованих процесів, що відбуваються в державних установах, буде структуровані програми та проекти [14]. Р. Бассон підкреслює, що без оцінювання державного управління на всіх рівнях неможливо досягти якісних послуг та сталого розвитку держави [15]. Д. Шпачек та І. Мали звертають увагу на проблему оцінювання діяльності електронного уряду, яка пов'язана з необхідністю інтеграції різних (іноді навіть протилежних) методів оцінювання, та відсутність цілісного підходу до її вирішення [17].

Теоретичною основою вирішення цієї проблеми може бути системологія [8], яка розглядає державу як систему (людей, території їхнього проживання і влади, суверенної в межах даної території [13]) з точки зору функціонального запиту від певної надсистеми (міжнародної організації або світової спільноти).

Мета статті – формування системологічних засад оцінки функціонування органів державного управління.

**Модель функціонального запиту до держави.** Світова спільнота або деяка міжнародна організація як надсистема формує вимоги до своїх членів-систем. Ці вимоги характеризуються необхідними перетвореннями вхідних ресурсів на вихідні ресурси. Наприклад, це може бути потреба в системі  $S$ , яка перетворює 1 одиницю вхідного ресурсу  $a$  та 2 одиниці ресурсу  $b$  від систем  $S_1$  та  $S_2$  на 3 одиниці вихідного ресурсу  $c$ , 4 одиниці ресурсу  $d$  та 5 одиниць  $e$  для систем  $S_3$ ,  $S_4$  та  $S_5$  (рис. 1).

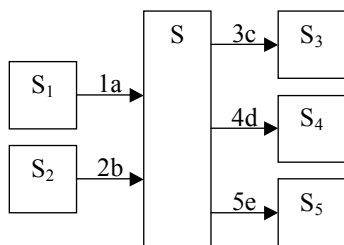


Рис. 1. Модель функціонального запиту

Відповідність вхідних та вихідних ресурсів визначає правило їхнього перетворення. Наприклад, система  $S$  може перетворювати 1 одиницю вхідного ресурсу  $a$  на 3 одиниці вихідного ресурсу  $c$  за правилом лінійної функції  $f_1: c = f_1(a) = 3a$ , 1 одиницю ресурсу  $b$  на 4 одиниці ресурсу  $d$  за правилом квадратичної функції  $f_2: d = f_2(b) = 4b^2$ , 1 одиницю ресурсу  $b$  на 5 одиниць ресурсу  $e$  за правилом кубічної функції  $f_3: e = f_3(b) = 5b^3$  (рис. 2).

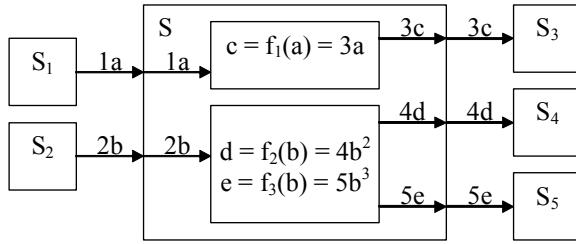


Рис. 2. Можливий варіант задоволення запиту

Може існувати декілька варіантів перетворення вхідних та вихідних ресурсів.

Наприклад, система  $S$  може перетворювати 1 одиницю вхідного ресурсу  $a$  на 3 одиниці вихідного ресурсу  $c$  за правилом функції  $f_4: c = f_4(a) = 3a^4$ , 1 одиницю ресурсу  $b$  на 4 одиниці ресурсу  $d$  за правилом  $f_5: d = f_5(b) = 4b^5$ , 1 одиницю ресурсу  $b$  на 5 одиниць ресурсу  $e$  за правилом  $f_6: e = f_6(b) = 5b^6$  (рис. 3).

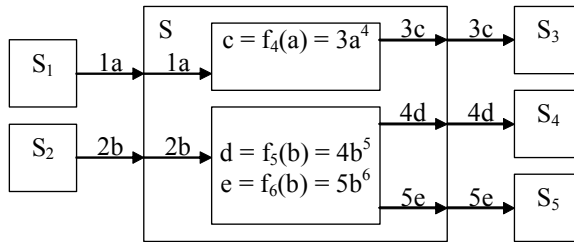


Рис. 3. Інший варіант задоволення запиту

Вибір варіанта задоволення запиту визначається стратегією розвитку держави та має бути предметом обговорення політичних партій та громадських організацій в електоральному або законотворчому процесі.

**Системологічні критерії оцінки державного управління.** Розгляньмо функціональний запит міжнародної спільноти, що утворюється виходами  $a$  та  $b$  її держав-членів  $S_1$  і  $S_2$  та входами  $c$  й  $d$  держав  $S_3$  і  $S_4$ , відповідно.

Нехай цій спільноті необхідно залучити до свого складу державу, яка задовольняє цій запит та перетворює 1 одиницю вхідного ресурсу  $a$  на 3 одиниці вихідного ресурсу  $c$  за допомогою функції  $f_1: c = f_1(a) = 3a$ , а також 2 одиниці ресурсу  $b$  на 4 одиниці ресурсу  $d$  за допомогою функції  $f_2: d = f_2(b) = b^2$ . Якщо існує держава  $S$ , у складі якої є регіон  $A$  з функціональністю  $f_A: c = f_A(a) = 3a$ , а також регіон  $B$  з функціональністю  $f_B: d = f_B(b) = 4b$ , то вона повністю задовольняє функціональний запит міжнародної спільноти та може приєднатись до неї (рис. 4).

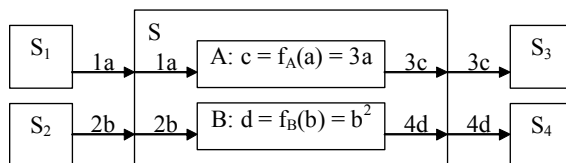


Рис. 4. Повна відповідність до функціонального запиту

Отже, можна запропонувати критерії оцінки державного управління відносно функціонального запиту надсистеми, а саме відповідність: до вхідних ресурсів; вихідних ресурсів; функції перетворення ресурсів.

Кожен з цих критеріїв може мати шкалу відповідності до функціонального запиту (рис. 5).



Рис. 5. Шкала відповідності

Наприклад, якщо регіон *A* держави *S* може перетворити 3 одиниці вихідного ресурсу *c* тільки з 2 одиниць вхідного ресурсу *a*, то державне управління забезпечує часткову відповідність до функціонального запиту щодо вхідних ресурсів. А якщо до того ж регіон *B* може перетворити 4 одиниці ресурсу *d* тільки з 3 одиниць ресурсу *b*, то в державі *S* відсутня відповідність до функціонального запиту щодо вхідних ресурсів.

**Оцінка законодавчої влади.** Якщо зафіксувати значення “повна” критерію “відповідність функції до перетворення ресурсів”, то інші критерії “відповідність до вхідних ресурсів” та “відповідність до вихідних ресурсів”, кожен з яких має по 3 значення, дають 9 різних типів оцінок діяльності органів законодавчої влади, тому що саме вони приймають закони, які визначають внутрішні та зовнішні зв’язки держави.

До типу 1 належить держава, яка повністю відповідає як вхідним, так і вихідним ресурсам (див. рис. 4). До типу 2 – держава, яка повністю відповідає вхідним ресурсам та частково – вихідним (рис. 6).

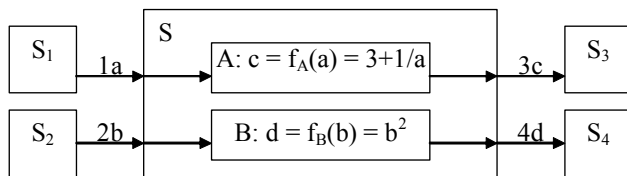


Рис. 6. Неможливість отримання вихідного ресурсу

У цьому випадку для отримання 3 одиниць ресурсу *c* необхідна нескінченна кількість ресурсу *a*. Приклад держави типу 3, яка відповідає вхідним ресурсам та не відповідає вихідним, будується аналогічно. До типу 4 належать держава, яка частково відповідає вхідним ресурсам та повністю – вихідним (рис. 7).

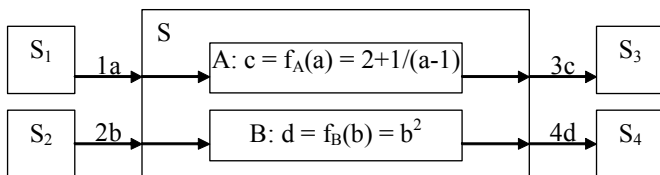


Рис. 7. Заборона вхідного ресурсу

У цьому разі 1 одиниця ресурсу  $a$  заборонена для отримання 3 одиниць ресурсу  $c$  (для цього необхідно 2 1 одиниці ресурсу  $a$ ). Приклад держави 5 типу, яка не відповідає вхідним ресурсам та повністю – вихідним, будується аналогічно.

Приклади моделей держав типів 6 – 9 з різними комбінаціями часткової та відсутньої відповідності вхідних та вихідних ресурсів будуються за аналогією, як комбінації вищезрозглянутих прикладів.

**Оцінка виконавчої влади.** Частковість або відсутність відповідності функції перетворення ресурсів характеризують органи виконавчої влади. Розгляньмо шість різних типів їхніх оцінок за умови повної відповідності держави до вхідних ресурсів (вище вже було проаналізовано три типи).

До типу 1 належить держава, яка частково відповідає функції перетворення та повністю – вихідним ресурсам (рис. 8).

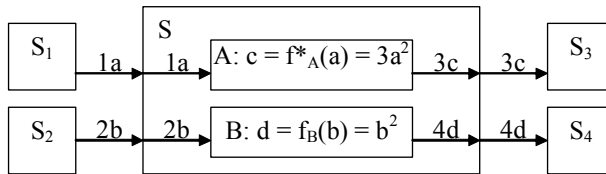


Рис. 8. Часткова відповідність до функції перетворення

У цьому разі вихідний ресурс  $c$  забезпечується функцією перетворення  $f_A^*: c = f_A^*(a) = 3a^2$ . До типу 2 належать держава, в якій відсутня відповідність функції перетворення, але вона повністю відповідає вихідним ресурсам (рис. 9). У цьому разі вихідний ресурс  $d$  забезпечується функцією перетворення  $f_B^*: d = f_B^*(b) = 2b$ .

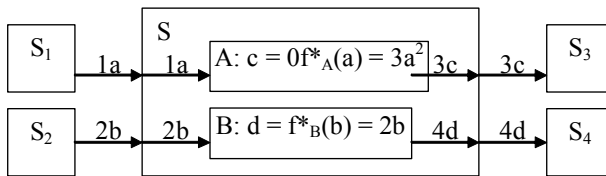


Рис. 9. Відсутність відповідності до функції перетворення

До типу 3 належить держава, яка частково відповідає функції перетворення та частково – вихідним ресурсам (рис. 10).

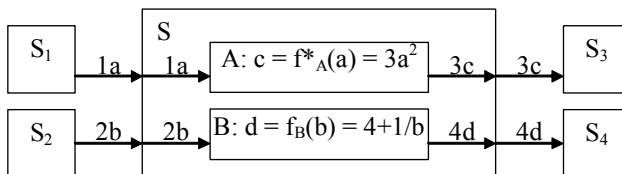


Рис. 10. Часткова відповідність до функції перетворення та вихідних ресурсів

До типу 4 належить держава, в якій відсутня відповідність до функції перетворення, але вона частково відповідає вихідним ресурсам (рис. 11).

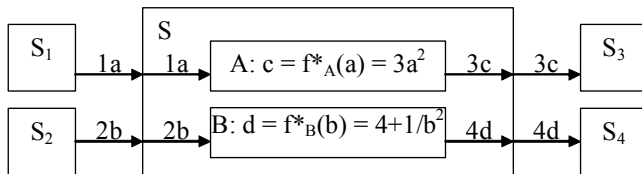


Рис. 11. Невідповідність до функції перетворення

До типу 5 належить держава, яка частково відповідає функції перетворення, але не відповідає вихідним ресурсам (рис. 12).

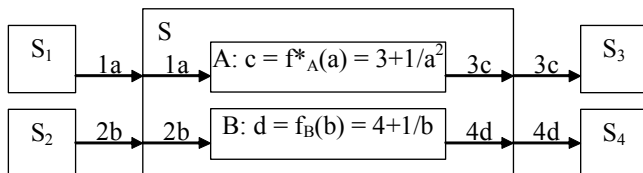


Рис. 12. Невідповідність до вихідних ресурсів

Зрештою, до типу 6 належить держава, в якій відсутня відповідність до функції перетворення та вихідних ресурсів (рис. 13).

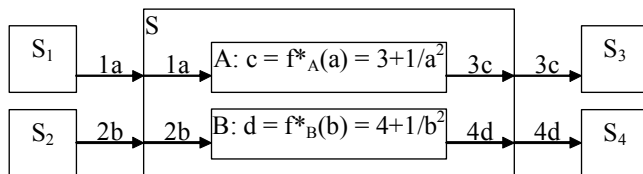


Рис. 13. Невідповідність до функції перетворення та вихідних ресурсів

Тепер розглянемо чотири різних типи оцінок органів виконавчої влади за умови повної відповідності держави до вихідних ресурсів (вище вже було проаналізовано п'ять типів).

До типу 1 належить держава, яка частково відповідає функції перетворення та вхідним ресурсам (рис. 14).

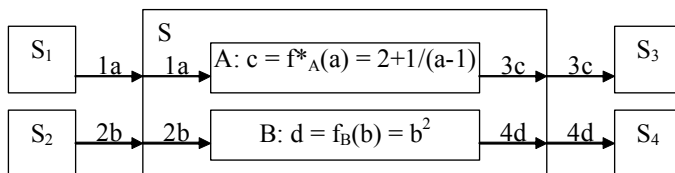


Рис. 14. Часткова відповідність до функції перетворення та вхідних ресурсів

До типу 2 належить держава, в якій відсутня відповідність до функції перетворення, але вона частково відповідає вхідним ресурсам (рис. 15).

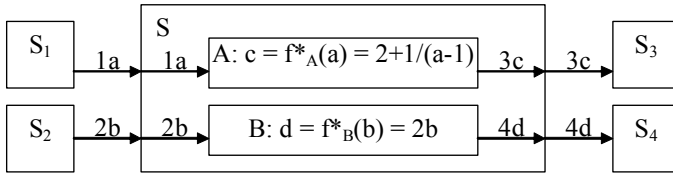


Рис. 15. Невідповідність до функції перетворення

До типу 3 належить держава, яка частково відповідає функції перетворення, але не відповідає вхідним ресурсам (рис. 16).

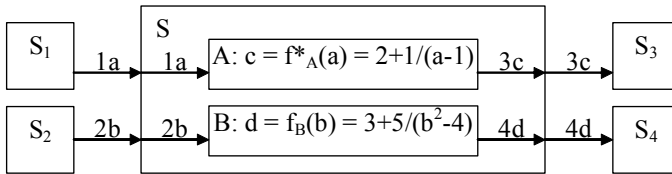


Рис. 16. Невідповідність до вхідних ресурсів

До типу 4 належить держава, в якій відсутня відповідність до функції перетворення та вхідних ресурсів (рис. 17).

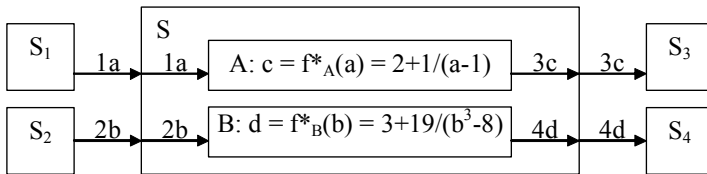


Рис. 17. Невідповідність до функції перетворення та вхідних ресурсів

**Оцінка судової влади.** Відсутність повної відповідності за всіма критеріями характеризує органи судової влади. Розгляньмо вісім різних типів їхніх оцінок. До типу 1 належить держава, яка частково відповідає вхідним ресурсам, функції перетворення та вихідним ресурсам (рис. 18).

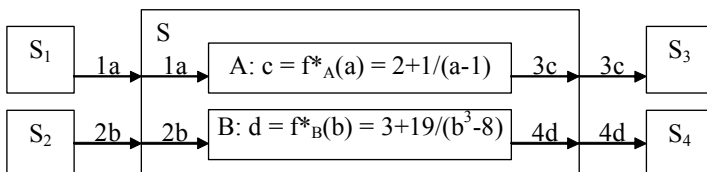


Рис. 18. Часткова відповідність до критеріїв

До типу 2 належить держава, яка частково відповідає вхідним ресурсам, функції перетворення та не відповідає вихідним ресурсам (рис. 19).

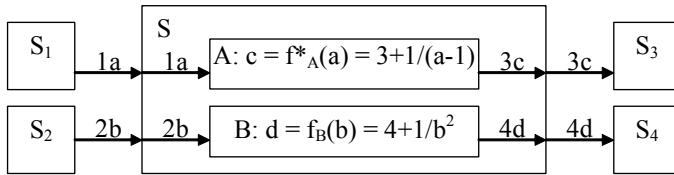


Рис. 19. Невідповідність до вихідних ресурсів

До типу 3 належить держава, яка частково відповідає вхідним та вихідним ресурсам та не відповідає функції перетворення (рис. 20).

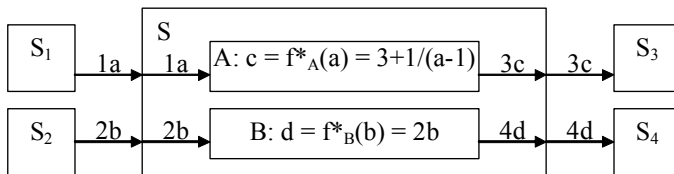


Рис. 20. Часткова відповідність до вхідних та вихідних ресурсів

До типу 4 належить держава, яка частково відповідає вхідним ресурсам, не відповідає функції перетворення та вихідним ресурсам (рис. 21).

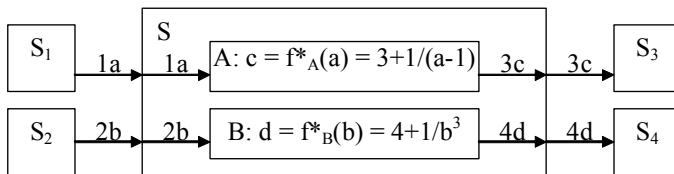


Рис. 21. Невідповідність до функції перетворення та вихідних ресурсів

До типу 5 належить держава, яка не відповідає вхідним ресурсам, частково відповідає функції перетворення та вихідним ресурсам (рис. 22).

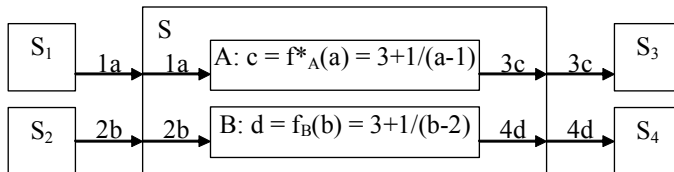


Рис. 22. Часткова відповідність до функції перетворення та вхідних ресурсів

До типу 6 належить держава, яка не відповідає вхідним та вихідним ресурсам, але частково відповідає функції перетворення (рис. 23).



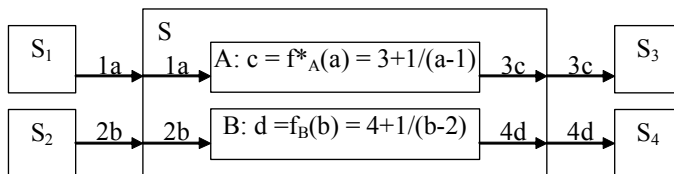


Рис. 23. Невідповідність до вхідних та вихідних ресурсів

До типу 7 належить держава, яка не відповідає вхідним ресурсам і функції перетворення, але частково відповідає вихідним ресурсам (рис. 24).

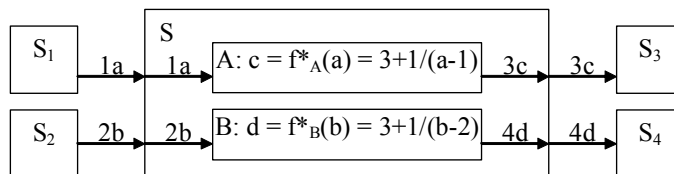


Рис. 24. Невідповідність до вхідних ресурсів та функції перетворення

До типу 8 належить держава, яка не відповідає вхідним і вихідним ресурсам та функції перетворення (рис. 25).

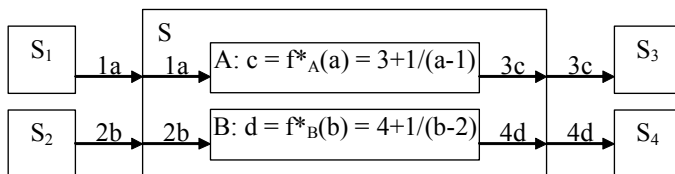


Рис. 25. Повна невідповідність до функціонального запиту

Світова спільнота або деяка міжнародна організація як надсистеми формують вимоги до своїх членів-систем. Ці вимоги характеризуються необхідними перетвореннями вхідних ресурсів на вихідні ресурси. Системологічними критеріями оцінки державного управління відносно функціонального запиту надсистеми є відповідність держави до вхідних і вихідних ресурсів та функції перетворення ресурсів. Відповідність вхідних та вихідних ресурсів характеризує діяльність органів законодавчої влади, тому що саме вони приймають закони, які визначають внутрішні та зовнішні зв'язки держави. Частковість або відсутність відповідності функції перетворення ресурсів характеризують органи виконавчої влади. Відсутність повної відповідності за всіма критеріями характеризує органи судової влади.

Перспективи подальшого розвитку у даному напрямку полягають у дослідженні особливостей упровадження запропонованого підходу в комп'ютерні системи підтримки прийняття рішень у державному будівництві (законодавчих, виконавчих та судових процесах) на основі мереж Петрі [5; 9] та генетичних алгоритмів [4; 16].

Література:

1. *Артамонов А. Д.* Цель: достойное качество жизни граждан. Анализ и оценка качественных ориентиров государственного управления / А. Д. Артамонов // Российское предпринимательство. – 2008. – № 10. – Вып. 2. – С. 4–8.

2. *Барциц И. Н.* Международные методики оценки эффективности государственного управления / И. Н. Барциц // Управленческое консультирование. – 2009. – № 4. – С. 10–26.

3. *Долгальова О.* Теоретико–методичні засади оптимізації діяльності регіональних органів влади / О. Долгальова, О. Пушкарьова // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 10–15.

4. *Єльчанінов Д. Б.* Системологічний підхід до еволюційного моделювання в державному управлінні / Д. Б. Єльчанінов // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1 (39). – С. 79–91.

5. *Єльчанінов Д. Б.* Системологічні основи антикризового державного управління / Д. Б. Єльчанінов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 2 (29). – С. 30–39.

6. *Лексин В. Н.* Административная реформа и оценка качества государственного управления / В. Н. Лексин // Тр. Ин-та системного анализа РАН. – 2006. – Т. 22. – С. 113–132.

7. *Лесечко М.* Методичні підходи до оцінки державного врядування в Україні / М. Лесечко, Р. Рудніцька // Демократичне врядування. – 2010. – Вип. 5. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010\\_5/fail/Lesech.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Lesech.pdf).

8. *Мельников Г. П.* Системология и языковые аспекты кибернетики / Г. П. Мельников. – М. : Сов. радио, 1978. – 366 с.

9. *Питерсон Дж.* Теория сетей Петри и моделирование систем / Дж. Питерсон. – М. : Мир, 1984. – 264 с.

10. *Сергеева О. Р.* Поняття та критерії оцінювання ефективності державного управління / О. Р. Сергеева // Зб. наук. пр. Донецького держ. ун-ту управління. – 2010. – Вип. 152. – С. 305–313.

11. *Черленяк І.* Адміністративна реформа в контексті трансформаційних процесів в Україні / І. Черленяк // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 1. – С. 27–31.

12. *Шкворець Ю. Ф.* Критерії та показники оцінки ефективності програмно-цільового фінансування центральних органів управління з питань науки, інноваційної діяльності і освіти / Ю. Ф. Шкворець // Матеріали Першого Інноваційного форуму Содружества незалежних держав “Международное инновационное развитие и инновационное сотрудничество: состояние, проблемы и перспективы” и Одиннадцатой Международной научно-практической конференции “Проблемы и перспективы инновационного развития экономики”, Алушта, 16 сент. 2006 г. – Режим доступу : [http://iee.org.ua/files/alushta/06-shkvorec-kryteyu\\_ta\\_pokaznyku.pdf](http://iee.org.ua/files/alushta/06-shkvorec-kryteyu_ta_pokaznyku.pdf).

13. Юридична енциклопедія / Ю. С. Шемшученко (ред.). – К. : Вид-во “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 2 : Д–Й. – 1999. – 741 с.

14. *Antonie R.* New Evaluation Model: PAEM (Public Administration Evaluation Model) / R. Antonie (Gârboan) // Transylvanian Review of Administrative Sciences. – 2008. – Issue 24E. – P. 5–14.

15. Basson R. Evaluation, qualitative approaches and Public Administration / R. Basson // Journal of Public Administration. – 2010. – Vol. 45, Issue 3. – P. 514–531.
16. Genetic Algorithms for Applied CAD Problems / V. M. Kureychik, S. P. Malyukov, V. V. Kureychik, A. S. Malyukov. – Springer, 2009. – 236 p.
17. Špaček D. E–Government evaluation and its practice in the Czech Republic: challenges of synergies? / D. Špaček, I. Malý // Public Policy and Administration: Challenges and Syntergies : presented papers from the 16th NISPAcee Annual Conference. – Bratislava : NISPAcee, 2008. – P. 1–17.

*Надійшла до редколегії 21.03.2011 р*