

**М. В. Лугиня,**

*головний спеціаліст відділу стратегічного планування*

*та інформаційно-аналітичного забезпечення*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Київ*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто концептуальні підходи до забезпечення ефективності національної системи державного управління. Зокрема, означено найважливіші принципи побудови ефективної системи державного управління в контексті впровадження концепції “підприємницької держави”. Досліджено критерії оцінювання ефективності системи й методів державного управління, чинну нормативно-правову базу в Україні, відповідно до якої здійснюється оцінювання його ефективності.*

**Ключові слова:** державне управління, концепція “підприємницької держави”, принципи ефективної системи державного управління, критерії оцінювання ефективності державного управління.

Підвищення ефективності та якості національної системи державного управління на сьогодні є однією з головних умов забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку країни в цілому, а також основним чинником покращання добробуту громадян. Головною проблемою, що стримує формування ефективної системи управління в Україні, є відсутність єдиної концепції управління з чітко визначеними завданнями для всіх управлінських сфер, починаючи від окремого державного службовця, підрозділу, установи, державного органу влади чи апарату державного управління в цілому. Неможливо тримати курс державної політики на підвищення ефективності, але при цьому не мати чіткого концептуального підґрунтя для реалізації цього курсу.

Сьогоднішній стан державного управління показує, що вся робота, яка здійснюється управліннями, відбувається не заради досягнення цілей, а задля формального виконання законів та інших нормативних актів, а також з метою так само формального виконання вимог зовнішніх партнерів України. У цьому зв'язку актуальним вбачається розроблення цілісної концепції ефективності в державному управлінні.

Підходи щодо підвищення ефективності національної системи державного управління, визначення принципів та критеріїв управління досліджували такі науковці, як Н. Аксенова [1], О. Бабінова [2], О. Оболенський [6], Р. Стефенсон [11] та ін.

Здійснений огляд наукової літератури доводить, що питання забезпечення ефективності національної системи державного управління, її оцінювання є досить актуальним. На сьогодні потребують наукового обґрунтування головні принципи та критерії, відповідно до яких має буде здійснюватись державне управління та визначатись ступінь його ефективності. Необхідно чітко визначити інструменти, за якими буде відбуватися оптимальне досягнення поставлених завдань і цілей в управлінській системі.

Метою статті є обґрунтування концептуальних підходів до забезпечення ефективності державного управління в контексті формування “підприємницької держави”, а також виявити основні критерії оцінювання ефективності державного управління.

На сучасному етапі важливою умовою досягнення ефективності державного управління є активне впровадження форм і методів менеджменту та організаційних структур, що довели свою ефективність у приватному секторі. За своєю організаційною будовою і економічним потенціалом, великі підприємства нерідко зіставляються з державними інституціями, а складність завдань, що вирішуються ними, не поступається складності тих завдань, виконання яких є компетенцією держави [4, с. 142].

З урахуванням цього в багатьох країнах активно запозичуються державними інституціями і впроваджуються в систему державного управління сформовані методи підприємницького менеджменту. Взаємодія приватних і державних структур, що посилюється в сучасних умовах, вимагає встановлення певних стандартів урегулювання їхніх відносин, уніфікації процедур співпраці, що також сприяє наближенню методів державного управління до методів підприємницького менеджменту. У загальному вигляді ці нові методи державного управління включають таке:

- децентралізація управління і делегування частини повноважень на нижчі рівні управління або недержавному сектору;
- оптимізація і чітке детермінування функцій державного управління;
- зменшення участі держави в економіці;
- пошук більш ефективних (з точки зору співвідношення витрат і результатів) способів надання державних послуг, оцінювання їх кількості та якості;
- розроблення та обов'язкове дотримання стандартів якості державних послуг [1, с. 37–40].

Застосування таких методів відбувається в рамках розвитку концепції “підприємницької держави”, де під підприємництвом розуміється використання державних (природних, фінансових, майнових, інформаційних, енергетичних, людських тощо) ресурсів, що витрачаються на різних рівнях управління, з більшою ефективністю [11].

Орієнтація системи державного управління на застосування концепції “підприємницької держави” потребує формування чітких принципів управління. На наш погляд, найважливішими принципами побудови ефективної системи державного управління повинні стати принципи соціальної орієнтованості всієї системи державного управління; комплексності процесу реалізації основних функцій системи державного управління; оптимальності розвитку системи державного управління при поєднанні централізації та децентралізації; інформатизації, що виражається у формуванні та підтримці інформаційних потоків, єдиних інформаційних просторів на рівні кожного структурного підрозділу і відповідно всієї системи державного управління територією, регіоном і країною в цілому.

Дотримання таких принципів, на наш погляд, дасть змогу здійснювати державне управління цілеспрямовано, коли його головним об'єктом буде людина з її потребами. При цьому особливу увагу слід звернути на принцип децентралізації, у результаті дотримання якого відповідальність за прийняття рішень передається, по можливості, на найнижчий рівень системи управління. Інструментами реалізації цього принципу виступають офіційні відносини, приписи, інструкції, накази, правила, закони, розпорядження, технічні та технологічні нормативи, посадові регламенти, штатні розклади тощо. Цей принцип передбачає і зміну цілеспрямованості управління, яке забезпечується чітким поділом відповідальності та функцій між органами державного управління; між державними органами управління та приватним сектором, а також розподілом обсягу повноважень і заходів відповідальності у прийнятті рішень на різних рівнях системи управління.

Також важливим є дотримання принципу інформатизації. Головною метою принципу інформатизації стає забезпечення реалізації єдиної узгодженої політики на всіх рівнях системи державного управління. Насамперед це стосується системи моніторингу та оцінювання ефективності прийнятих управлінських рішень за допомогою використання індикаторів, які повинні розглядатися в якості елементів такої інформаційно-аналітичної системи. В основу побудови системи має бути покладена цілеспрямовано розроблена інформаційно-аналітична модель оцінювання ефективності державного управління на всіх рівнях її реалізації.

Наступним важливим є принцип забезпечення структурної та функціональної єдності системи управління, за якого успіх в управлінні забезпечується, насамперед, єдністю дій осіб, служб і організацій, що беруть участь в управлінні. При цьому важливе значення має чітке встановлення ролі структурних елементів з визначеною системою стандартів, правил і критеріїв оцінювання результатів їх роботи. У зв'язку з тим, що конкретні функції і завдання учасників процесу управління мають бути чітко визначені, при формуванні управлінських схем і моделей можна досить точно описати, які дії кожен з них може і повинен робити, як оцінювати ступінь можливих загроз і ризиків, як готувати упереджувальні, характерні для критичної ситуації, рішення.

Таким чином, можна зробити висновок, що зазначені принципи в системі державного управління настільки взаємозумовлені, взаємопов'язані та доповнюють один одного, що можна говорити про них як про різнобічні прояви одного і того ж процесу, а ігнорування хоча б одного з них може призвести до логічного відходу від цільової мети і зниження ефективності управлінської системи в цілому. Такий підхід до формування сучасної системи державного управління разом із запровадженням стратегії розвитку та її реалізацією на основі єдиних підходів повинен отримати поширення на всіх рівнях управління.

Перед тим як запроваджувати нові концептуальні засади ефективного державного управління, необхідно чітко дослідити всі суперечності, що існують як у законодавстві, так і взагалі в усіх управлінських сферах. Такі дослідження дадуть змогу чітко визначити проблемні питання та сформулювати нові рамкові умови, врахувавши всі ці деталі.

З метою встановлення причин неефективності в управлінні, що до цього призводять, необхідно здійснювати аналіз використовуваних ресурсів, технологій і методів. За результатами такого аналізу необхідно розробити заходи, що забезпечують максимальну управлінську ефективність. Наслідком цієї роботи повинні стати конкретні пропозиції щодо поступового та впорядкованого виведення з системи державного управління необґрунтованих і зайвих ресурсів, підвищення якості моніторингу та контролю і, як наслідок, підвищення ефективності системи державного управління в цілому. При цьому повинні бути розроблені шляхи та індикатори оцінювання ефективності роботи всіх учасників управлінського процесу.

Також необхідно сформулювати чітку систему регламентів діяльності органів влади та шляхи здійснення оцінювання результатів діяльності працівників. Після цього потрібно встановити чітко визначену відповідальність усіх посадових осіб за досягнення поставлених цілей, а також встановити відповідальність та порядок звітування установ і організацій системи державного управління перед зацікавленими в їх ефективній роботі громадянами, за виконання поставлених перед ними завдань і цілей.

Це означає, що, з одного боку, кожна сформульована мета повинна мати під собою сплановану систему заходів, що забезпечують її досягнення. З іншого боку,

кожен здійснюваний системою державного управління захід повинен мати чітко сформульовану мету, відповідно до вимог формулювання цілей (у тому числі містити чітко визначені інструменти визначення ступеня її досягнення) і структури цілей державного управління в цілому.

Загальновідомо, що ефективність державного управління передбачає певні політичні, економічні та соціальні ефекти, визначає бажаний ступінь розвитку суспільства, безпосередньо впливає на ступінь задоволення потреб, інтересів і цілей конкретної особи тощо. Водночас, визначити результати державного управління й оцінити їх, навіть за наявності достовірних даних і чіткої методики розрахунку й порівняння показників, релевантних критеріїв, дуже складно через специфічність управлінської діяльності.

Актуальність цієї проблеми обумовлюється практичною цінністю проведення оцінювання ефективності, яка полягає в тому, що надає змогу визначити: наскільки співвідносяться обрані напрями діяльності та методи досягнення задекларованих цілей; якими є витрати ресурсів щодо створення продукту (товару чи послуги); який результат і ефект отримали в підсумку (поточному та кінцевому), чи отримують споживачі послуг задоволення від діяльності владних інституцій. Крім того, оцінювання – процес, що потребує постійного вдосконалення через специфічність призначення: здатність отримувати об'єктивну інформацію, за допомогою якої простежувати рівень розвитку об'єкта оцінювання, визначати напрями покращення існуючого стану і вносити корективи як у діяльність, так і безпосередньо в саму систему оцінювання щодо критеріїв та показників. Це допомагає поліпшити якість, прозорість діяльності влади, адже результати оцінювання завжди доступні широкому колу громадськості. Важко переоцінити важливість проведення систематичного оцінювання і для бюджетного процесу, який можна значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

У вітчизняних реаліях складність здійснення оцінювання ефективності державної політики та управління зумовлена такими чинниками:

- відсутня конкретизація вихідних позицій перед оцінюванням, конкретність сформульованих цілей у програмах та стратегіях розвитку, проектах тощо, визначення кількісних та якісних показників;

- термінологічна неузгодженість застосовуваних понять, їх ототожнення, що призводить до відмінностей у сприйнятті тими, хто розробляє показники та тими, хто отримує результати, контролює і оцінює;

- можливий опір з боку працівників при впровадженні системи індикаторів, оскільки при цьому збільшується рівень відповідальності за ділянку роботи, сегмент, об'єкт, використання певних ресурсів тощо [12, с. 2].

Під час розробки критеріїв оцінювання методологічною вимогою має бути дотримання такого правила: кожний із критеріїв оцінювання повинен бути представлений як сукупність підкритеріїв нижчого рівня, а вони, у свою чергу, у вигляді сукупності підкритеріїв ще нижчого рівня. Цей процес повторюють доти, поки не з'являється можливість визначити для кожного з критеріїв і підкритеріїв один чи кілька показників оцінювання, значення яких визначають за допомогою вимірювальної методики.

Що стосується державного управління в соціальній сфері, то тут критеріями оцінювання його ефективності є зміщення акценту від короткострокових заходів впливу на ринок праці й зайнятість до довгострокових програм розвитку освіти й інфраструктури життя, інвестицій у людський капітал, який у свою чергу стає стратегічним фактором розвитку національної інноваційної економіки і переважає в цьому значенні природні ресурси [6].

Не менш важливими критеріями оцінювання ефективності системи й методів державного управління в соціальній сфері є забезпечення розширеного відтворення всієї системи соціальних відносин, включаючи контроль над дотриманням рівних прав для всіх громадян в одержанні освіти й професійних навичок, застосування науково-обґрунтованої нормативної бази для встановлення системи мінімальних стандартів життя, насамперед, прожиткового мінімуму й форм соціального захисту відповідних категорій громадян, забезпеченням гарантованих державних стандартів для населення в сфері житла, охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, тощо.

У національному законодавстві сьогодні вже є напрацьовані матеріали щодо запровадження оцінювання ефективності різних аспектів державної політики. Уперше такі нормативні акти прийшли з фінансового сектора державного управління. Передумовою цього стало реформування бюджетної системи України з прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України, який визначив перспективну можливість поступового переходу до програмно-цільового методу формування бюджету. Також одним із принципів функціонування бюджетної системи було зафіксовано дотримання принципу ефективності, згідно з яким, при складанні та виконанні бюджетів учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей і максимального результату при використанні зазначених бюджетом коштів.

Крім зазначеного вище, в напрямі оцінювання ефективності державної політики можна назвати ще такі нормативно-правові акти:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 р. № 779-р “Про деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів”.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”.

3. Наказ Міністерства економіки України від 24 червня 2010 р. № 742 “Про затвердження методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм”.

4. Наказ Міністерства фінансів України від 02 серпня 2010 р. № 805 “Про основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів” [7–10].

На сьогодні в Україні, крім згаданих, діють ще інші нормативні акти, у тому числі: шість спільних наказів Міністерства фінансів України і відповідних галузевих міністерств, наказ Міністерства фінансів України, якими затверджено типові переліки бюджетних програм і результативних показників їх виконання за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а також примірний перелік результативних показників бюджетних програм за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До типових переліків включено 138 бюджетних програм і 1327 результативних показників їх виконання, які враховують специфіку кожної галузі. У 2012 р. головні розпорядники коштів місцевих бюджетів – учасники експерименту – розробили понад 20 тис. бюджетних програм [3].

Ці результативні показники виступають основою для розроблення системи оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів як при складанні бюджету, так і за його виконання. Крім того, органи місцевого самоврядування можуть визначати індивідуальні результативні показники бюджетних програм, оскільки кожна з

них має свою мету, завдання і, відповідно, свої, лише їй властиві показники затрат, продукту, ефективності та якості, тобто визначати узагальнені результати використання коштів місцевих бюджетів.

Із зазначених вище нормативних актів найбільш ґрунтовно до визначення методики оцінки виконання державних програм та показників їх ефективності та результативності підійшли в Мінекономрозвитку, де за допомогою вказаних рекомендацій можна провести певну оцінку державної політики, у межах реалізації державних цільових програм. Проте, незважаючи на певний позитивний рух, в цілому питання оцінки ефективності та результативності державної політики та управління знаходиться не на належному рівні порівняно із сусідніми країнами [5].

Так, вказані Методичні рекомендації не визначають підходів до проведення порівняльного аналізу ефективності аналогічних програм, що їх виконують різні головні розпорядники коштів, але в межах території області, району чи міста. Крім того, на сьогодні не розроблено методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм на основі єдиних критеріїв оцінювання, яка надала б можливість об'єктивно оцінити та визначити рівень ефективності бюджетної програми, з метою прийняття управлінського рішення щодо продовження фінансування бюджетної програми в наступних періодах чи її скасування. Також не вироблено єдині підходи до визначення кількісних та якісних показників, які можна використовувати для рейтингування місцевих органів влади за ефективністю їхньої діяльності у сфері управління бюджетними ресурсами, а також підходи до формування консолідованих показників виконання бюджетних програм [2].

Проблема формування ефективної системи державного управління в цілому полягає також і в тому, що оптимальне значення однієї мети досягається за допомогою певної комбінації інструментів, а іншої мети – за допомогою іншої комбінації тих же або інших інструментів. Доцільність використання того або іншого інструменту залежить від поточної соціально-економічної ситуації, ступеня відхилення поточних цілей від бажаних.

Реформування системи державного управління, що спрямоване на підвищення ефективності діяльності органів влади, необхідно здійснювати ще й тому, що завдяки цьому можливе покращання соціально-економічного стану в країні. А тому для реалізації всіх дій і заходів, необхідні певні інституційні чинники. Оскільки ефективна держава визначається науковцями як держава, що надає якісні послуги громадянам та здійснює свою діяльність з метою реалізації цілей, що відповідають суспільним потребам, необхідно формувати таке інституційне забезпечення, яке буде чітко і зрозуміло визначати умови, за яких можливо буде здійснювати таке управління. Тому, на початковому етапі впровадження такої концепції управління потрібно визначити виконавців та органи влади, а також встановити чіткий розподіл відповідальності за кожен етап розробки та впровадження в дію всіх необхідних нормативних документів.

Існуюча система державного управління потребує детального аналізу для виявлення можливих розбіжностей як у принципах, так і в методах, якими воно здійснюється. При визначенні методів управління необхідно орієнтувати систему державного управління на досягнення цілей та чітко сформованих завдань. Чітке забезпечення на всіх рівнях держави належного управління можливе лише за детально визначеними показниками здійснення такого управління.

Важливими складовими концепції ефективності виступають критерії оцінювання ефективності державного управління; показники оцінювання; встановлення відповідальності всіх виконавців, що є суб'єктами системи державного управління, за належне управління та підвищення його ефективності; усунення дублювання функцій між

всіма інституціями управління в нормативних документах; визначення головного уповноваженого органу влади, через який буде відбуватись узагальнення, оцінювання та контроль за державними інституціями щодо їх ефективної діяльності. Такі складові повинні стати основою концепції ефективності державного управління та бути затвердженими на законодавчому рівні та отримати інституційне впровадження та реалізацію.

Для дослідження порушених у статті питань актуальним є подальше розроблення та запровадження єдиної інтегрованої системи оцінювання і контролю в державному управлінні.

#### **Література:**

1. Аксенова Н. А. Инновационная модель оценки эффективности системы государственного управления : дисс. ... к.э.н. : спец. 08.00.05 / Н. А. Аксенова. – Б.м. 2011. – 253 с.
2. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс] / О. Бабінова. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
3. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.
4. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : монографія / за заг. ред. Г. І. Мостового ; авт. кол. : Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр (кер. авт. кол.) та ін. ; НАДУ при Президентіві України ; ХарПІ НАДУ – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2004. – 208 с.
5. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації : монографія / М. М. Миколайчук ; за наук. ред. І. В. Розпутенка ; НАДУ при Президентіві України. – К. : К.І.С., 2009. – 226 с.
6. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: сучасні напрями розвитку : [наук. вид.] / О. Ю. Оболенський ; М-во освіти та науки України ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса : БАХВА, 2003. – 319 с.
7. Про деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 р. № 779. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – С. 166.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки України від 24 червня 2010 р. № 742. – Режим доступу : <http://document.ua>.
10. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
11. Стефенсон Р. Реформа государственной службы – Великобритании / Государственное управление / Р. Стефенсон / Электронный вестник. – 2003. – Вып. № 2.
12. Curristine T. Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities / Curristine, Z. Lonti, I. Joumard // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Vol. 7. – № 1. – 41 p.

#### ***Luhinia M. V. Conceptual approaches to ensuring effectiveness of national system of public administration.***

*This article explores conceptual approaches to ensuring efficiency the national system of public administration. Most important principles of efficient system of public administration in the context of implementation the concept of “entrepreneurial state” were designate. The author analyses criteria of evaluating the efficient of system and methods of public administration, current legislation in Ukraine according to which the efficiency of public administration are evaluating.*

**Key words:** public administration, the concept of “entrepreneurial state”, principles of efficient system of public administration, criteria of evaluating the efficient of public administration.

*Надійшла до редколегії 11.02.2015 р.*