

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті проаналізовано параметри й характеристики ефективності та результативності впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні; визначено актуальні з погляду практики підходи щодо підвищення ефективності впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, державно-управлінські рішення, ефективність, механізми імплементації, підходи, політичні рішення, результативність.

I. Вступ

Питання забезпечення результативності та підвищення ефективності державно-управлінської діяльності є ключовими в процесі імплементації політичних рішень у системі державного управління. Виділення відповідних критеріїв оцінювання, їх аналіз та розроблення підходів до вдосконалення цих механізмів безпосередньо пов'язано з основним шляхом удосконалення механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, який полягає в забезпеченні їх результативності та підвищенні ефективності.

У сучасних дослідженнях досить детально розглянуто питання формування та реалізації ефективної моделі імплементації політичних рішень у державному управлінні, які були в центрі уваги таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як: Р. Айзінг, О. Антонюк, А. Бенц, Е. Бомберг, Н. Віннікова, К. Геннінг, В. Головка, С. Гоці, Д. Дайнен, А. Дегтярьов, А. Ерїтьє, Б. Колер-Кох, Дж. Петерсен, Л. Сморгунов, Фр. Турновець, Ф. Шарф. Проблеми ефективності та результативності механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні є предметом наукових досліджень В. Абизова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Ю. Друка, Ф. Кирилюка, В. Кременя, Ю. Мірошниченко, М. Обушного, М. Хилько та ін. Проте визначення параметрів ефективності й результативності механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні нині є актуальною та недостатньо розкритою проблемою.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати параметри й характеристику ефективності та результативності впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні; визначити актуальні з погляду практики підходи щодо підвищення ефективності впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні.

III. Результати

Результативність та ефективність є загально визначеними сучасними критеріями оцінюван-

ня будь-яких соціальних процесів, пов'язаних з управлінням. Вони входять до відомої тріади (результативність, ефективність, економічність) універсальних критеріїв оцінювання суспільної діяльності та широко застосовуються в практиці політичного й державного управління.

Застосування цієї тріади до оцінювання процесів як політичного, так і державного управління має свої особливості. Вони пов'язані з тим, що політичні рішення на державному рівні, особливо розраховані на довгострокову (стратегію) та середньострокову (державна політика) перспективу, мають, здебільшого якісний, а не кількісний характер. Це призводить до того, що розробці конкретних заходів для їх виконання передують визначення ієрархії цілей, встановлення їх пріоритетності, визначення етапів і завдань реалізації. Усі ці дії багатоваріантні та мають значну суб'єктивну складову адміністративної здійсненності, а, відтак, супроводжуються ризиком вибору далеко не кращого варіанта імплементації політичного рішення. З переходом з вищого до нижчих рівнів та зменшенням терміну їх виконання значна частина цих цілей трансформується в кількісні завдання, що дає змогу більш чітко організувати контроль їх виконання (безумовно, якщо ці завдання допускають їх дієвий контроль). Це фактично знаходить своє відображення в державному та місцевих бюджетах.

Якісний характер державних політичних рішень логічно потребує їх оцінювання з погляду якості. Зокрема, коли йдеться про результативність державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень, мають на увазі, що такі механізми практично забезпечать реалізацію відповідних політичних рішень, їх технологічну (функціонально-технічну), політичну (групові, зокрема партійні, інтереси, переконання, мотивація, впливовість, ступінь відповідальності) та адміністративну (наявність умов, забезпеченість персоналом, його зацікавленість у результаті) здійсненність, відповідність завдань наявним ресурсам. Коли йдеться про ефективність державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень, мають на увазі вибір таких із цих механізмів, що за-

безпечать найкращу реалізацію відповідних політичних рішень як за політичними наслідками, так і у фінансовому та матеріальному аспектах. При цьому враховують обсяги ресурсних витрат і їх доступність, зіставляють витрати й вигоди, де вигоди – це позитивні результати, витрати – це витрачені ресурси та час, а також потенційно можливі негативні результати. Під економічністю державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень мають на увазі мінімізацію вартості ресурсних витрат їх здійснення з огляду на відповідну якість [4].

Таким чином, розглядаючи критерій результативності, до його складових варто віднести технологічну, політичну та адміністративну здійсненність, а також якість. Щодо останнього критерію, то його врахування після введення міжнародного стандарту ISO 9000, який стосується системи якості та управління якістю в організаціях, перетворюється в Україні на звичайну норму управлінської діяльності на всіх рівнях державного та муніципального управління. При цьому слід враховувати, що цей стандарт не стосується безпосередньо якості виробу (у нашому випадку – політичного рішення, державно-управлінського механізму його імплементації), таким він стає як результат застосування системи ефективного управління (у нашому випадку – як результат ефективного прийняття такого рішення та його ефективно імплементації). Саме таким чином ми пов'язуємо поняття якості політичних рішень та державно-управлінських механізмів їх імплементації з поняттям ефективності політичних рішень і державно-управлінських механізмів їх імплементації. Щодо якості, насамперед, ідеться про якість самих політичних рішень, а потім уже про якість державно-управлінських механізмів їх імплементації. На нашу думку, до критеріїв результативності слід ще додати ресурсну здійсненність, виділивши цей критерій з адміністративної здійсненності та залишивши в останньому все, що стосується оцінювання персоналу та його дій.

Серед основних державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень маємо: Конституцію України, нормативно-правові акти, вибори, референдуми, концепції, стратегії, реформи, державну політику, національні проекти, державні цільові програми, державний бюджет, регламенти.

Передусім, проаналізуємо чинну Конституцію України 1996 р. Про її якість свідчить той факт, що після внесення змін до Конституції України (2004 р.), у 2010 р. відбулося повернення до неї. Політичне рішення щодо внесення змін до Конституції України у 2004 р. виявилось неякісним (унаслідок недостатньої обґрунтованості, поспішності прийняття та явної спрямованості на задоволення ситуативних політичних інтересів) і несвоєчасним. Це повною мірою виявилось в процесі його імплементації, насамперед, унаслідок проблем його політичної та адміністративної здійсненності.

Нормативно-правові рішення фактично наявні в усіх державно-управлінських механізмах імплементації політичних рішень. В одних випадках вони роблять політичні рішення легітимними (створення органів державної влади, призначення або звільнення їх керівників, призначення судів, територіальні зміни, утворення спеціальних економічних зон тощо), а в інших – створюють підставу для їх подальшої реалізації (визначення дат проведення виборів, референдумів, затвердження концепцій, стратегій, проголошення реформ, державної політики та визначення їх засад, національні проекти, державні цільові програми, державний бюджет, регламенти). Уже цей факт свідчить про важливість забезпечення їх результативності, ефективності, якості.

Нормативно-правових актів велика кількість. Наприклад, на щотижневому засіданні Кабінету Міністрів України тільки постанов приймають від кількох до кількох десятків. Результативність, ефективність, якість розроблення та імплементації нормативно-правових актів залежать від їх відповідності національним інтересам держави, обраного державного курсу, стратегії та політики влади (політична здійсненність), сучасної світової практики, оперативності реагування на виникнення суспільних проблем, своєчасності, продуманості, достатньої узгодженості із зацікавленими сторонами, доброї технологічної підготовки апарату з урахуванням сучасних принципів і технік нормотворчості та нормозастосування (адміністративна й технологічна здійсненність), їх підтримки населенням країни.

Концепції, як правило, передують прийняттю нормативно-правових (закони, постанови) актів, стратегій, реформ, національних проектів, державної політики, державних цільових програм та містять головну мету, основні цілі, пріоритетні напрями й етапи їх реалізації. Вони значною мірою визначають концептуальні засади, а відтак, і результативність, ефективність та якість наступних політичних рішень і їх імплементації. Саме тому концепції потрібно розробляти на принципах узгодженості інтересів усіх зацікавлених сторін, відкритості, прозорості, участі із залученням усіх зацікавлених сторін, найбільш масштабні та важливі з них мають широко обговорювати фахівці та громадськість. Затвердження концепцій свідчить про визнання владою доцільності розроблення та реалізації зазначених документів з погляду очікуваної результативності (технологічної, політичної й адміністративної здійсненності), ефективності та якості.

Стратегії конкретизують політичні ідеї й рішення щодо розвитку держави та її різних сфер, галузей, регіонів, територій на довгострокову перспективу (5 і більше років), переводячи їх у цілі, пріоритети, визначаючи сильні й слабкі місця, можливості та загрози їх реалізації. Розроблення стратегій в Україні останніми роками набуло системного характеру й пов'язано із запровадженням стратегічного планування як інструмента перспективного прогнозування та планування на всіх рівнях державного управлін-

ня. Інструментарій і технології стратегічного планування достатньо відпрацьовані, нормативно закріплені в низці положень (наприклад, у Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку, затверджених наказом Мінекономіки України від 29.07.2002 р. № 224 [6]), що дає змогу говорити про його технологічну здійсненність. Якщо відсутність стратегій розвитку на регіональному та місцевому рівні скоріше свідчить про недостатню політичну здійсненність, то якість тих з них, що вже розроблені й впровадженні, значною мірою залежить від адміністративної здійсненності.

Стратегії національного рівня можуть бути проголошені у формі національних доктрин. Наприклад, Указом Президента України "Про Національну доктрину розвитку освіти" від 17.04.2002 р. № 347/2002 з метою визначення стратегії та основних напрямів дальшого розвитку освіти в Україні затверджено Національну доктрину розвитку освіти. Очікуваними її результатами були: перехід до нового типу гуманістично-інноваційної освіти; істотне зростання інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу особистості та суспільства; потужні позитивні зміни в системі матеріального виробництва й духовного відродження, структурі політичних відносин, побуті та культурі [8].

Реформи є радикальним засобом зміни суспільних відносин. Їх проводять, якщо ці відносини не відповідають потребам суспільства, суттєво відстають порівняно з передовими країнами світу або погіршуються порівняно з попередніми періодами в самій країні, гальмують розвиток відносин з іншими державами світу, країни, системи владних відносин, сфер суспільної діяльності, галузей, регіонів, територіальних утворень. Україна має досвід проведення конституційної реформи 2004 р., політичної реформи, адміністративної реформи (1998–2004 рр.).

Щодо реальної оцінки результативності, ефективності та якості проведення реформ і їх наслідків, то її, як показує наведений приклад, можна зробити тільки на основі певного накопиченого практичного досвіду. З 2010 р. керівництвом країни започатковано шлях послідовних, комплексних реформ у різних сферах суспільних відносин: конституційній (повернення президентсько-парламентської форми правління з метою зміцнення вертикалі виконавчої влади), політичній (зміна та подальша демократизація виборчої системи), адміністративній (упорядкування системи органів виконавчої влади, скорочення державного апарату, реформа державної служби), судовій (упорядкування системи судової влади, підвищення рівня контролю за її діяльністю), економічній (зміни податкового законодавства, задіяння ринкового механізму землекористування тощо), соціальній (зміна пенсійного законодавства, захист інших непрацевдатних і малозабезпечених верств населення тощо) тощо.

Політичні рішення щодо визначення засад внутрішньої й зовнішньої політики можуть бути прийняті у формі закону або постанови Верхо-

вної Ради України, а щодо забезпечення її здійснення – у вигляді постанов, розпоряджень та доручень Кабінету Міністрів України.

Основним інструментом реалізації державної політики є державні цільові програми, що ініціюються та розробляються для реалізації її пріоритетних цілей і завдань. Оцінювання державної політики за критеріями результативності, ефективності та якості є складовою підходу аналізу державної політики, який забезпечує її обґрунтовані розроблення й впровадження. Таке оцінювання передбачає послідовне з'ясування: досвіду попереднього застосування державної політики в певній сфері чи галузі суспільної діяльності; ступінь дотримання отриманих результатів запланованим; наявність позитивного результату її застосування для різних категорій зацікавлених осіб, населення; наявність позитивних змін у сфері чи галузі управління; причин її успіху за різними цільовими напрямками реалізації; можливість модифікації політики на підставі урахування досвіду її застосування; а також інтерпретацію отриманих результатів з погляду їх практичного впливу на ситуацію в обраній сфері чи галузі управління; розроблення можливих рекомендацій щодо внесення змін до політики; новий вибір політики та програмних заходів з її реалізації, що логічно закріплюють і розвивають отримані результати [4].

Розроблення та впровадження державних цільових програм унормовано Законом України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-IV [10]. Відповідно до ст. 6 цього Закону, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації можуть ініціювати розроблення державної цільової програми, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програми. На нашу думку, закон є якісним документом, в якому визначено види державних цільових програм, етапи їх розроблення та виконання, повноваження органів державної влади у сфері розроблення й виконання державних цільових програм, механізм імплементації відповідно до затвердженого урядом порядку розроблення та виконання державних цільових програм.

Практика розроблення й впровадження державних цільових програм показує, що цим законом і відповідним порядком забезпечені їх технологічна та адміністративна здійсненність. Проблемність є в політичній здійсненності, оскільки вона залежить від тих цілей та завдань, з якими приходять у владу політичні сили, та в забезпеченні ефективності таких програм, що значною мірою залежить від політичної волі й достатності задіяних у них ресурсів, а також у ресурсній здійсненності. Остання певною мірою компенсується щорічною актуалізацією завдань програми, виключенням з них тих, що не забезпечені достатніми ресурсами.

Державний бюджет є комплексним системним політичним документом, основним фінансовим механізмом держави, який узагальнює її бюджетні витрати на рік. Заходи, передбачені іншими політичними документами, будуть реалізовані, якщо їх фінансування передбачено Державним бюджетом. Тому останній можна вважати найважливішим політичним рішенням, а його реалізацію, відповідно, основним фінансовим державно-управлінським механізмом імплементації цих рішень.

На якість державного бюджету вказує його збалансованість, обґрунтоване формування дохідної частини з урахуванням реальних можливостей держави, включення до витратної частини фінансування в достатньому обсязі пріоритетних завдань держави на поточний рік (вибори, референдуми, реформи, концепції, стратегії, державні політики, національні проекти, державні цільові програми тощо). З певною часткою припущення можна стверджувати: якщо бюджет прийнято та повністю виконано, відбулися помітні позитивні зрушення в провідних сферах суспільного життя, то він був результативним (технологічно, політично та адміністративно здійсненим), ефективним і якісним, оскільки виконав своє основне завдання бути рушійним механізмом розвитку країни.

Регламенти засідань органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо) є організаційно-технологічними державно-управлінськими механізмами, які забезпечують певні процедури (процеси) прийняття державних, у тому числі політичних і державно-управлінських рішень. Як правило, таким процедурам притаманна висока технологічна та адміністративна здійсненність. Водночас можливі проблеми політичної здійсненності внаслідок демократично передбачених процедур колективних голосувань, необхідної квоти тощо.

IV. Висновки

Таким чином, аналіз практики підвищення ефективності державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень дає змогу визначити певні підходи до цього питання.

По-перше, необхідно виважено підходити до вибору форми політичного рішення, забезпечити її адекватність завданню, яке воно вирішує.

По-друге, можна рекомендувати логічну схему (послідовність) імплементації політичних рішень (нормативно-правові акти, стратегії, реформи, державна політика, національні проекти, державні цільові програми, Державний бюджет), яка сприяє забезпеченню їх якості, результативності та підвищенню ефективності, а саме: вибір державно-управлінських механізмів імплементації політичного рішення; вибір їх форми; розроблення, обговорення та прийняття концепції для обраної форми; розроблення, обговорення, прийняття та реалізація обраної форми державно-управлінських механізмів імплементації політичного рішення; контроль за реалізацією обраної форми державно-управлінських механізмів імплементації політичного рішення; оцінювання результатів імплементації політичних рі-

шень за критеріями результативності (технологічної, політичної, адміністративної, ресурсної здійсненності), ефективності та якості.

По-третє, на результативність та ефективність державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень впливає те, наскільки в цих рішеннях враховано чинники виникнення проблем державного управління, а саме: раціональний розподіл державної влади й державного управління по території держави; орієнтація державного управління на інтереси всіх класів, соціальних прошарків, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства; використання нових технологій управління, формуванні єдиної інформаційної системи державного управління з новим рівнем послуг; упорядкування норм поведінки, діяльності і системну взаємодію учасників управлінських процесів; динаміка організаційних відносин та необхідність постійної зміни організаційних структур під впливом економічних, соціальних і духовних інновацій та зміни цілей державного управління; залучення до державного апарату висококваліфікованих фахівців і розвитку їх навичок при здійсненні управлінської діяльності; зміцнення взаємозв'язків із суспільством і подолання відчуження державного апарату (влади) від громадян [4].

По-четверте, удосконалення самих політичних рішень за принципом адекватності політичних рішень та державно-управлінських механізмів їх імплементації.

По-п'яте, забезпечення результативності й ефективності регламентів прийняття таких рішень.

По-шосте, застосування підходу аналізу політики не тільки при розробці та впровадженні державних політик і державних цільових програм, а й при імплементації концепцій, стратегій, доктрин, реформ, національних проектів, Державного бюджету.

Список використаної літератури

1. Мірошніченко Ю. Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Юрій Романович Мірошніченко. – Київ, 2006. – 225 с.
2. Друк Ю. Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01/ Ю. Друк. – Львів, 2008. – 20 с.
3. Абизов В. Політичне рішення: механізм прийняття [Електронний ресурс] / В. Абизов, В. Кремень. – 1995. – Вип. 40. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua>.
4. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол. Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
5. Проект Стратегії державної кадрової політики на 2011–2020 роки // Веб-портал Голодержслужби України станом на 08.09.2010 р.
6. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, затвер-

- джені наказом Мінекономіки України від 29.07.2002 р. № 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com>.
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com>.
 8. Указ Президента України “Про Національну доктрину розвитку освіти” від 17 квітня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com>.
 9. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 10. Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 25. – Ст. 352. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2013.

Туча В.В. Результативность и эффективность механизмов имплементации политических решений в государственном управлении

В статье анализируются параметры и характеристики эффективности и результативности внедрения механизмов имплементации политических решений в государственном управлении; определяются актуальные с точки зрения практики подходы, касающиеся повышения эффективности внедрения механизмов имплементации политических решений в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, государственно-управленческие решения, механизмы имплементации, подходы, политические решения, результативность, эффективность.

Tucha V.V. The effectiveness and efficiency of the mechanisms of implementation of policy decisions in the public administration

The parameters and characteristic of the mechanisms political decisions implementation in public administration effectiveness is analyzed; actual approaches of growth the effectively introduce of mechanisms political decisions implementation in public administration in practice aspect are determined.

Evaluation processes political and public administration has its own characteristics. They are connected with the fact that policy decisions at the state level, especially designed for long-term (strategy) and medium (public policy) perspective, have largely qualitative rather than quantitative. This leads to the fact that the development of specific measures for their implementation prior to determining the hierarchy of objectives, establishment of priorities, defining phases and tasks of implementation. All of these actions are multivariate and significant subjective component of administrative feasibility, and, therefore, accompanied by risk selection is not the best variant implementation of political decisions. As we move from higher to lower levels and reduction of their performance large proportion of these objectives transformed into quantitative objectives, allowing more clearly organize monitoring their performance (of course, if these goals allow their effective control).

Considering the criterion of effectiveness to its components include technological, political and administrative feasibility and quality. The concept of quality of policy-making and public management mechanisms for implementing associate with the concept of efficiency of policy-making and public management mechanisms for their implementation. As for quality, especially, it is about the quality of the policy decisions, and then also the quality of public-management mechanisms for their implementation. To performance criteria should be added the resource feasibility, highlighting the criterion of administrative feasibility and leaving the latter is related to assessment personnel and their actions.

Analysis of the efficiency of state-management mechanisms implementing policy decisions practice to determine the specific approaches to this issue. It should be a balanced approach to the choice of forms of political decisions to ensure its adequacy problem which it solves. A logic circuit (sequence) implementation of policy decisions, which contributes to their quality, effectiveness and efficiency can recommend: namely public choice and managerial mechanisms for implementation of political decisions, the choice of form, design, discussion and adoption of the concept for the selected shape, design, discussion, adoption and implementation of selected forms of public-management mechanisms implementing political decisions, monitoring of selected forms of public-management mechanisms implementing political decisions; evaluation results of the implementation of political decisions on performance criteria (technological, political, administrative, resource feasibility), efficiency and quality.

Effectiveness and efficiency of public-management mechanisms implementing policy decisions affect how these decisions into account factors of public administration problems arise. Improvements made policy decisions on the basis of the adequacy of policy-making and public management mechanisms for their implementation. It is necessary to ensure the effectiveness and efficiency of regulations such decision and policy analysis approach, not only in the development and implementation of public policies and state programs, but also in the implementation of concepts, strategies, doctrine, reform of national projects e. c. t.

Key words: approaches, effectiveness, implementation mechanisms, political decisions, public administration, public decision.