

*Т. Б. Жураковський де Сас,
аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ*

ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*T. B. Zhurakovskiy de Sas,
PhD student, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv*

ISSUES OF EFFICIENCY MECHANISMS OF STATE CONTROL

У статті визначено критерії оцінки ефективності державного апарату та державної служби. Розглянуто необхідність визначення об'єктів, методів і процедур оцінки ефективності діяльності державних службовців.

The article defines the criteria for evaluating the effectiveness of state administration and civil service. Considers necessary to determine the objects, methods, and procedures for evaluating the performance of civil servants.

*Ключові слова: державний апарат, ефективність управління, функціональна оцінка.
Key words: state machine, efficiency of management, functional assessment.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Фактор ефективності управління є потенційною або реально діючою силою, здатною впливати на рівень управління, змінювати, перетворювати і підвищувати його, додавати йому необхідну якість, робити його раціональним і ефективним. Іноді фактор проявляє себе безпосередньо, але в більшості випадків він вимагає опори на ресурси суб'єктів управління, перш за все, на бажання використовувати його можливості. Фактор завжди залежний від цілей і волі людей. Проаналізувавши фактори, що впливають на ефективність та результативність управлінських рішень, можна зазначити, що всю їх багатоманітність неможливо розкрити і перерахувати в принципі. Тому постає питання щодо необхідності виокремлення тих, що мають найбільший вплив на ефективність і результативність управлінських рішень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На актуальність проблеми ефективності механізмів державного управління вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як вітчизняних (Бакуменко В.Д., Розпутенко І.В., Дубенко С.Д., Нижник Н.Р., Плахотнюк Н.Г., Цветков В.В.) так і зарубіжних (Атаманчук Г.В., Сморгунов Л.В., Герберт А. Саймон) вчених.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — дати оцінку ефективності механізмів державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Оцінка діяльності органу влади зосереджена в основному на наслідках діяльності, тому що кінцевою метою виробництва послуг і товарів у державному секторі є не послуги та товари як такі, а їх спроможність задовольняти інтереси користувачів і платників податків. Найважливішими показниками є результати та наслідки.

Державний апарат забезпечує реалізацію завдань і функцій держави, є інтегрованим суб'єктом державного управління. Зміст і характер цілей управління, способи і методи їх реалізації, сприйняття їх громадськістю та відповідність цілей потребам суспільного розвитку та особистості — це чинники, що безпосередньо впливають на ефективність функціонування державного апарату.

Не менш важливою є й витратна складова оцінки. Справа в тому, що матеріальні, фінансові, кадрові, інтелектуальні, інформаційні та інші витрати на функціонування державного апарату досить великі. Значним є також обсяг управлінської діяльності, що виражається в реалізації нормативно-правових засад забезпечення життєдіяльності суспільства, у здійсненні організаційно-роз-

порядчих, консультативно-дорадчих і нормо-проектних повноважень, у витратах робочого часу державних службовців.

При цьому необхідно зазначити, що оцінка діяльності органів управління різними суб'єктами здійснюється з різних позицій. Так, громадянина цікавлять результати цієї діяльності; законодавця — досягнуті результати та характер виконаної роботи для виділення коштів з бюджету; керівника органу, державного службовця — досягнення цілей, що поставлені перед органом.

Це обумовлює диференційований підхід до оцінки функціонування державного апарату як з погляду суб'єкта оцінки, так і з погляду об'єкта оцінки, а саме функціональної оцінки, тобто оцінки соціальних наслідків діяльності державного апарату та оцінки витратної складової.

Функціональна оцінка в даному випадку є соціально-економічною категорією, що розкриває взаємозв'язок між результатами управлінської діяльності, вираженими соціальними ефектами і техніко-економічними показниками, та затратами управлінської праці (живої та матеріалізованої). Такою категорією може бути визнана категорія "результативності" (в іноземній спеціалізованій літературі — "efficiency") [1; 5].

Проблема полягає в тому, що для державного апарату, як і для його складових — органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), та державної служби розроблення критеріїв оцінки їх функціонування пов'язане із суттєвими труднощами, які обумовлені невизначеністю як отриманих соціальних результатів, так і витрат на їх досягнення (останнє пов'язане з тим, що об'єкт управління також несе певні витрати, які не завжди можна порахувати). При цьому необхідно мати на увазі таке: по-перше, загальний соціальний ефект створюється не тільки суб'єктами управління, а й об'єктами управління; по-друге — поряд з державним апаратом в управлінні суспільними процесами беруть участь і інші суб'єкти механізму держави, а саме органи самоврядування, громадські об'єднання тощо. Це підтверджує, що із загального соціального ефекту необхідно виокремити соціальний ефект, отриманий за рахунок активності об'єктів господарювання (що для ринкових умов може становити визначальну частину), соціальний ефект, створений іншими суб'єктами управління, і тільки залишок можна співвідносити з діяльністю конкретного органу управління.

У такому разі соціальний ефект є інтегрованим критерієм. Це фактично є результат, що отримує суспільство як в умовах споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей, так і в процесі їх виробництва. Соціальний ефект отримується протягом і внаслідок усього життєвого циклу виробу, ідеї, організаційної форми тощо, завдяки раціональній організації суб'єкта управління, оптимального функціонування об'єктів управління, узгодженості їх активності та діяльності із закономірностями соціально-економічного стану суспільства, відповідності потребам, інтересам і спроможності громадян. Наведені ознаки раціональності, оптимальності, узгодженості та відповідності є характерними для прояву позитивного соціального ефекту [2].

При цьому останній має бути сталим, прогресуючим, містити джерело і засіб майбутнього розвитку.

Тому неможливо визнавати соціально ефективними ті випадки, коли певний економічний, а ще гірше виробничий ефект досягається шляхом погіршення окремих факторів суспільного добробуту. Не заслуговують на увагу й короткострокові ефекти, що здобуті нерідко шляхом застосування неадекватних досягненню ресурсів.

Критерії функціональної оцінки покликані віддзеркалювати здатність забезпечувати необхідне регулювання суспільними процесами. Поряд з цим вони можуть застосовуватися для аналізу функціонування як усього державного апарату, так і його окремих складових. Тобто ці критерії мають бути універсального характеру, гармонійними для будь-яких організаційно-правових рівнів органів, бути зрозумілими та сприйнятими широкими верствами населення. Також необхідно, щоб між критеріями оцінки функціонування різних органів була певна узгодженість, за якою оцінка на місцевому або локальному рівні сприяла отриманню оцінки більш високого рівня, а остання сприяла отриманню локальної.

Основне призначення державного апарату полягає в забезпеченні високого рівня здоров'я, освіти, безпеки та добробуту населення. Оцінювання таких показників може здійснюватися за певний період діяльності органу або виборної особи, порівняно з іншими регіонами, країнами тощо. Тим самим обумовлюється використання замість критерію "результативності" критерію "ступеня досягнення цілей" або "міри результативності" ("performance"), тобто ступеня досягнення певних показників добробуту населення.

Для конкретного органу державної влади цей критерій оцінюватиме адекватність наданих послуг потребам населення, суспільства, особистості. За цим критерієм можна оцінити і ступінь використання наявних ресурсів шляхом визначення відношення результатів, фактично отриманих з наявних ресурсів, до максимальних результатів, що можливо було б отримати з цих ресурсів. При цьому він набуває ознаки ступеня результативності, тобто постає безрозмірною величиною, яка надає можливість здійснювати порівняльну оцінку діяльності як різних органів влади з однаковим організаційно-правовим статусом (наприклад: обласні (районні) державні адміністрації, органи місцевого самоврядування), так і їх структурних підрозділів.

Також критерій "ступінь досягнення" може використовуватися як інструментарій щодо правильної оцінки потенціалу управління та міри його використання.

Зазначені критерії "результативність" та "ступінь досягнення" є інтегрованими критеріями, що описують функціональну оцінку діяльності суб'єктів державного апарату [1].

Для оцінки діяльності органів державного апарату великого значення набуває чіткий опис витрат. Разом з тим оцінювати ефективність шляхом виміру тільки витрат — недостатній метод, бо він не враховує соціальну значущість, якість надання послуг тощо. Використання обсягу виробництва, виконаної роботи та надання послуг як критерії оцінки функціонування державного апарату та його складових без урахування соціального ефекту, суспільної корисності від цієї діяльності також може завести в "оціночний глухий кут", який не кваліфікує соціальну потребу в такій діяльності.

Витратна складова оцінки функціонування державного апарату та державної служби зафіксована такими критеріями, як ефективність ("effectiveness"), продуктивність ("productivity") та робоча норма ("workload").

Певним чином ці критерії можна назвати вторинними, тому що вони фактично оцінюють внутрішню діяльність органу влади чи його структурного підрозділу.

Ці критерії перебувають під впливом двох груп чинників. Перша — чинники, пов'язані з організацією управлінського процесу. До них можна віднести: доцільність надання органу (його структурному підрозділу) певних по-

вноважень щодо вироблення певних управлінських рішень, відповідність структури органу, його штатного розпису та штату наданим повноваженням, оптимальність технології управління чи регулювання та прийняття управлінських рішень, раціональність нормативного врегулювання управлінської діяльності тощо.

Друга група чинників інтегрує питання організації трудової діяльності державних службовців. Вона включає формування персонального складу органу кадрами необхідної кваліфікації, створення необхідних соціальних, матеріальних, інформаційних, психологічних умов для продуктивної праці тощо.

Треба зазначити, що для оцінки діяльності органу влади, а також формування умов праці, формування та реалізації державно-службових відносин державних службовців розроблятимуться та вдосконалюватимуться норми та стандарти надання послуг, професійно-кваліфікаційні характеристики посад та посадові інструкції, досліджуватимуться норми часу (наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина унормована вся діяльність державних службовців не тільки в часовому вимірі, а й у вартісному), досліджуватимуться процедурні, процесуальні, технічні та інші проблеми прийняття рішень і контролю за їх виконанням. Тим самим окремі напрями оцінювання діяльності органу управління можуть замінюватися систематичним контролем за ефективністю його діяльності.

При цьому оцінюванню підлягатимуть: витрати, зусилля, робота та результати. Витрати визначатимуть ресурси, що виділяються для отримання необхідного результату. Зусилля — це фактично трудові затрати. Робота — це процес досягнення необхідних результатів, що визначається певними засобами, методами тощо.

Цілі діяльності органу чи його структурного підрозділу реалізуються шляхом запровадження певної діяльності, що оцінюється завдяки використанню конкретних вимірювальних показників, а саме: показників загальної мінімізації витрат, показників недопущення витрат. Відповідно до прийнятої класифікації ці показники можна віднести до робочих норм ("workload").

Таке чітке, пунктуальне визначення цілей значно збільшує кількість показників, що відповідають різним якісним характеристикам досягнення результату.

Аналіз наукової літератури, аналітичних та експертних розробок свідчить, що єдиного системного підходу до тлумачення поняття оцінки ефективності, її сутності та значення не існує. Не створено поки й прийнятної нормативно-правової бази оцінки ефективності, відсутні чіткі критерії, показники і процедури оцінки ефективності, а в практиці діяльності кадрових та інших підрозділів державних органів панує вузьке розуміння оцінки ефективності й результативності. У кадрових відділах також відсутні й аналітичні підрозділи, які б спеціально займалися аналізом та оцінкою ефективності. На цей час оцінка ефективності ґрунтується майже цілком на формальних показниках і здійснюється в більшості випадків у формі атестації.

Така система сприймається державними службовцями як проста формальність, практично не впливає на оплату їхньої праці. Завданням державних органів і зокрема галузі науки "Державне управління" є чітке і предметне визначення об'єктів, методів і процедур оцінки ефективності діяльності державних службовців, визначення чітких критеріїв і показників такої оцінки.

Оцінка ефективності діяльності державних службовців — це процес, спрямований на визначення внеску цих службовців відповідно до їхньої компетенції у досяг-

нення цілей і завдань органу державної влади. Як правило, процес оцінки ефективності містить у собі такі елементи:

- 1) встановлення чітких стандартів діяльності для кожної посади і критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності в посадових інструкціях державних службовців;
- 2) вироблення процедури оцінки ефективності діяльності (періодичність, методи оцінки);
- 3) безпосередню оцінку ефективності діяльності за обраним методом;
- 4) обговорення результатів оцінки з працівником;
- 5) ухвалення рішення за результатами оцінки і документування оцінки.

Метою оцінювання є визначення шляхів для покращення роботи апарату і конкретного державного службовця, а також визначення форм і обсягів заохочення державних службовців для поліпшення якості результатів їх діяльності.

Об'єктом оцінки є ефективність діяльності державного службовця, яку в науковій літературі прийнято класифікувати за специфікою результатів, що досягаються в процесі цієї діяльності. Є два види ефективності управлінської діяльності — економічна і технічна (управлінська, організаційна, функціональна). Загалом ефективність можна визначити як співвідношення досягнутих результатів і витрачених на це ресурсів. Відповідно, щоб оцінити ефективність, необхідно за задалегідь обраними критеріями і показниками оцінити результати (наприклад, у приватному секторі економіки — прибуток), потім — витрати на це ресурси, а потім співвіднести їх. Однак стосовно діяльності державного службовця така схема не може бути повноцінно застосована у зв'язку зі специфікою управлінської діяльності в публічній сфері.

Витрачені ресурси як об'єкт оцінки щодо одержання управлінського результату можуть мати матеріальні, організаційні, інформаційні чи інші ознаки виміру. Як правило, значну частину витрат органів державної влади складають затрати праці. Оцінка витрат є найбільш простим методом оцінки ефективності. Проте методи оцінки за витратами не дозволяють одержати об'єктивної інформації про стан і зміну об'єкту управління. Це формальний метод, що використовується в розвинутих країнах світу головним чином для оцінки внутрішньої організаційної діяльності. Стосовно оцінки діяльності державних органів і державних службовців методи оцінки витрат поступово витісняються методами оцінки за результатами.

Результат діяльності державного службовця як об'єкт оцінки може виступати в таких формах, що дуже складно оцінити у співвідношенні з витраченими ресурсами, оскільки результат може мати не тільки економічні наслідки, але й певне соціальне, політичне, соціально-психологічне значення для суспільства.

З метою підвищення професійної компетентності та відповідальності державних службовців за доручену справу в багатьох західних країнах широко застосовується система оцінок (атестації) виконавчої діяльності державних службовців.

Загальновідома традиційна система атестації керівників і фахівців з використанням кількісного рейтингового підходу до оцінки професійних, ділових і особистісних якостей персоналу із застосуванням соціологічного апарату. Найбільш характерною для цього напрямку методика, розроблена Є. Дорошенко.

Останнім часом особлива увага акцентується на підвищенні особистої відповідальності державних службовців за доручену справу, що сприяє зниженню їх відчуження і

посиленню їх відданості справі обслуговування громадських інтересів. Разом із цим розширення представництва й участі громадськості у здійсненні державних програм сприяє втіленню їх у життя. З іншого боку, поширення інформації про державну діяльність дозволяє своєчасно приймати превентивні заходи щодо помилкових та шкідливих рішень і вносити необхідні корективи в реалізацію державних програм.

У контексті викладеного доречно зауважити, що основною причиною функціональної кризи виконавчої влади є глибока прірва між зреформованою урядовою машиною та реально діючою новою демократичною політичною системою, яка забезпечується вільними виборами, вільною конкуренцією, вільними ЗМІ. Вертикальна адміністративна машина уряду, яка не була реформована з радянських часів, незважаючи на нескінченні зміни кадрів та структур, просто не може ефективно працювати в умовах свободи та відкритої конкуренції легітимних груп і інтересів. У таких умовах старий урядовий механізм не може ні виробляти ефективні політичні рішення, ні їх реалізовувати.

Безперечно, ефективність державного управління в умовах демократії на сьогодні є питанням майбутнього України.

Протягом років незалежності усі уряди України декларують своїми пріоритетами прозорість, відкритість та участь громадськості у врядуванні. Але в країні все ще існує невідповідність між задекларованими підходами та фактичними результатами.

За цих умов все більше вимог постає перед апаратом державного управління, від якості й ефективності роботи якого значною мірою залежить доля країни. Його постійне удосконалення є зараз життєво необхідним. Тому підвищення якості та ефективності управління — об'єктивно необхідне завдання, котре вимагає постійної уваги і глибокого вивчення. Йдеться не стільки про структурні зміни, скільки про підвищення функціональної результативності роботи державного апарату. Суть цього завдання зводиться в основному до того, щоб забезпечити максимальну відповідність структури, форм, методів і сили управлінського впливу цілям і вимогам різних сфер суспільного життя, котрі інтенсивно розвиваються і наповнюються новим змістом, а це можливо лише за високої якості й ефективності управлінської діяльності. Кризовий стан українського суспільства є не стільки кризою економіки, скільки результатом неефективної діяльності передусім управлінських структур.

Сутність управління як сукупності цілепокладання, організації і регулювання проявляється, закріплюється, фіксується та реалізується в управлінських рішеннях.

Існуюча система контролю передбачає лише контроль за законністю витрачання державних коштів та внутрішній контроль виконавської дисципліни. Такий контроль не дає можливості робити висновки щодо ефективності та результативності впровадження державної політики і готувати рішення щодо удосконалення та корегування курсу [3; 4].

Необхідно створити систему упереджуючого контролю на кожній стадії виконання: формування стратегії, розробка законодавчого забезпечення, прийняття управлінських рішень, їх виконання, використання фінансових ресурсів. Такий підхід дозволить своєчасно, а не за підсумками року, виявляти відхилення від запланованих заходів, запобігати прийняттю непродуманих рішень та неефективному витрачання бюджетних коштів і завдяки цьому впливати на кінцевий результат.

Однак, при всій системності та чіткості зазначеного контролю, існують певні ризики стосовно його ефективності, і в основному через низький рівень, на мою думку,

аналітичного контролю. Якщо технічний контроль більше піддається формалізації та регламентації, то організація аналітичного контролю є досить складною проблемою і потребує злагодженості і змістовної роботи усіх його суб'єктів, налагодження системи звітності та інформування, наукової обґрунтованості напрацьованих матеріалів, вдосконалення форм і методів контролю, безперервного вдосконалення правового поля тощо.

Тому здійснення ефективного, системного контролю можливо тільки при чіткій взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади, що потребує відповідної ідеології, координації, узгоджених дій та своєчасного обміну інформацією між Адміністрацією Президента України, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України.

Слід також врахувати, що коли мова йде про соціальне значення управлінських рішень, то головним у цьому випадку є об'єктивні результати практичної реалізації управлінських рішень. Тобто соціальне значення управлінських рішень має велике навантаження, під дією якої в суспільних процесах, свідомості, поведінки і діяльності людей відбуваються суттєві зміни, формуються мотиви, установки, цінності, проявляються емоції, змінюються традиції, звичаї, орієнтації та ідеали.

ВИСНОВКИ

Проблема ефективності та результативності управлінських рішень, з одного боку, належить до найстаріших та найбільш досліджених, а з другого, є однією з найактуальніших. Основною особливістю даної проблеми є те, що органи державного управління працюють в умовах швидких змін. Середовище, по якому рухається суб'єкт державного управління, нерідко, виходячи з однієї критичної ситуації, потрапляє в іншу, ще складнішу, зовсім не врегульовану законом. У таких умовах у багатьох випадках неможливо однозначно визначити критерії ефективності, а також високий ступінь динамізму змін зазначених факторів впливу на ефективність та результативність управлінських рішень у процесах розвитку.

Тому проблеми підвищення ефективності та результативності державно-управлінських рішень, вивчення факторів їх забезпечення є актуальними та потребують подальшого дослідження та розробки методів практичного вирішення в сучасних умовах державотворення та утвердження ринкових принципів функціонування економіко-господарського механізму.

Література:

1. Економічний розвиток і державна політика: [навч. посіб.] / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпуненка. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 480 с.
 2. Економічний аналіз реалізації соціально-гуманітарної політики України: монографія / [Л.В. Ільченко-Сюйва, О.І. Кілієвич, І.В. Розпуненко, О.П. Романюк]; за заг. ред. І.В. Розпуненка. — К.: НАДУ, 2008. — 124 с.
 3. Дмитренко Г.В. Концептуально-методологічні та історичні основи організації і здійснення державного фінансового контролю в Україні / Г.В. Дмитренко: [монографія]. — К.: АДЕФ-Україна, 2009. — 160 с.
 4. Дмитренко Г.В. Фінансовий контроль в Україні: проблеми і шляхи розвитку [монографія] / Г.В. Дмитренко. — К.: "К.І.С.", 2010. — 374 с.
 5. Кілієвич О. Мікроекономіка для аналізу державної політики: [підруч.] / О. Кілієвич, О. Мертенс. — К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. — 655 с.
- Стаття надійшла до редакції 23.05.2013 р.*