

19. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли [Електронний ресурс]. – Всемирная таможенная организация, 2005. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976_003.

20. Customs Blueprints – Pathways to modern customs [Електронний ресурс]. – European Commission, 2007. – Режим доступа : <http://bookshop.europa.eu/en/customs-blueprints-pbKP7707173/>.

21. Standardised framework for risk management in the customs administrations of the EU [Електронний ресурс]. – EU Commission, DG Taxation and Customs Union, 2007. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf.

22. Handbook of Best Practices at Border Crossings: A Trade and Transport Facilitation Perspective [Електронний ресурс]. – OSCE, UNECE, 2012. – Режим доступа : <http://www.osce.org/eea/88200>.



УДК 351

Ю. В. Даньшина, аспірант кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України
Д. Т. Даньшин, магістрант кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України

УПРОВАДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ОЦІНЮВАННЯ МЕНЕДЖМЕНТУ В ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглядається питання впровадження інструментів оцінювання менеджменту в органи публічної влади, а також універсальних принципів та моделей, вироблених у приватному бізнесі.

Ключові слова: менеджмент; оцінка; принципи; моделі; технології; органи публічної влади.

In the scientific article the question of introduction of instruments of evaluation of management is examined in public government bodies, and also universal principles and models produced in private business.

Key words: management; estimation; principles; models; technologies; public government bodies.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Під час аналізу наукових підходів було з'ясовано, що питання впровадження інструментів менеджменту в органах публічної влади вже здобуло достатнє обґрунтування, але подальшого опрацювання потребують питання оцінювання менеджменту в органах влади.

Недостатня якість діяльності органів публічної влади обумовлює необхідність адаптації та використання в державному управлінні нових підходів, характерних для сучасного ефективного менеджменту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Аналіз останніх досліджень та публікацій з питання впровадження інструментів менеджменту в структуру органів публічної влади свідчить про постійну увагу таких вітчизняних

© Ю. В. Даньшина, Д. Т. Даньшин, 2012

науковців, як М. Лахижа, Т. Маматова, Т. Мотренко, Ю. Шарова, та зарубіжних учених Т. Геблера, Д. Осборна, Г. Пітерса, Р. Родеса.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – ключові питання впровадження інструментів оцінювання менеджменту в органи публічної влади, а також адаптація універсальних принципів та моделей, вироблених у приватному бізнесі, до органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Упровадження таких підходів та моделей в органи влади – один з перших кроків удосконалення діяльності органів публічної влади.

Функціональна характеристика державного менеджменту як спрямованість на досягнення результату, корисного й цінного для суспільства й громадян – головний формотворчий чинник удосконалення й функціонування будь-яких функцій і процесів, оскільки не буває процесу без результату, а якщо процеси й функції без цілей і результатів усе ж таки існують, то вони зайві, неефективні й потребують ліквідації.

Упровадження інструментів оцінювання менеджменту в органах публічної влади забезпечить управлінську діяльність за такими напрямками як визначення пріоритетів, установалення цілей, планування діяльності й складання програми дій, концентрація та ефективне використання ресурсів та процедур управління, моніторинг і контроль ефективності реалізації програми дій і досягнення цілей, формування та розвиток організаційної структури (рис. 1).

Під час упровадження менеджменту в діяльність органів публічної влади слід орієнтуватися на головні принципи, які ми розглядали вище, сформульовані основоположниками державного менеджменту Д. Осборном та Т. Геблером у фундаментальному дослідженні “Перебудова уряду” (Reinventing Government).

У 90-х рр. ХХ ст. з’являються тенденції застосування принципів менеджменту в публічному управлінні. На думку Т. Геблера, Д. Осборна, Г. Пітерса, Р. Родеса, в публічному управлінні має бути використано принципи функціонування бізнесу: забезпечення споживачів якісними послугами на основі залучення недержавних ресурсів та включення громадян у процеси вироблення державної політики [1]. Однак слід зазначити, що цю модель можна було впроваджувати лише за умов функціонування ринку, бо в їх основі лежить ідея сервісної держави – надання послуг громадянам.

Досліджений нами зарубіжний досвід публічного управління чітко ілюструє сучасні універсальні принципи, що можуть застосовуватися в будь-яких системах державного управління. Спостерігається тенденція до конвергенції державних систем і моделей управління. В основному зразком є досвід англосаксонських країн, проте причини для запозичень у публічному управлінні слід шукати у процесах глобалізації. Головним у новітніх моделях публічного управління є “намагання створити гнучкішу й результативнішу ринково-орієнтовану систему, стратегічно спрямовану на клієнта-громадянина, що можна зробити шляхом переходу від адміністрування до менеджменту із включенням його ідеології, методології, передових підходів і технік” [2].

Слід звернути увагу на те, що критерії оцінки якості можуть бути різними. Наприклад, у Канаді виділяють своєчасність, справедливість, професійність, компетентність службовців, люб’язність, комфорт для споживача, справедливість і результат. У Фінляндії враховують переважно публічні інтереси й виділяють такі критерії оцінки, як менеджмент і персонал, процедури та структура органу, якість послуг і задоволеність споживачів, економічність, ефективність та результативність [3].

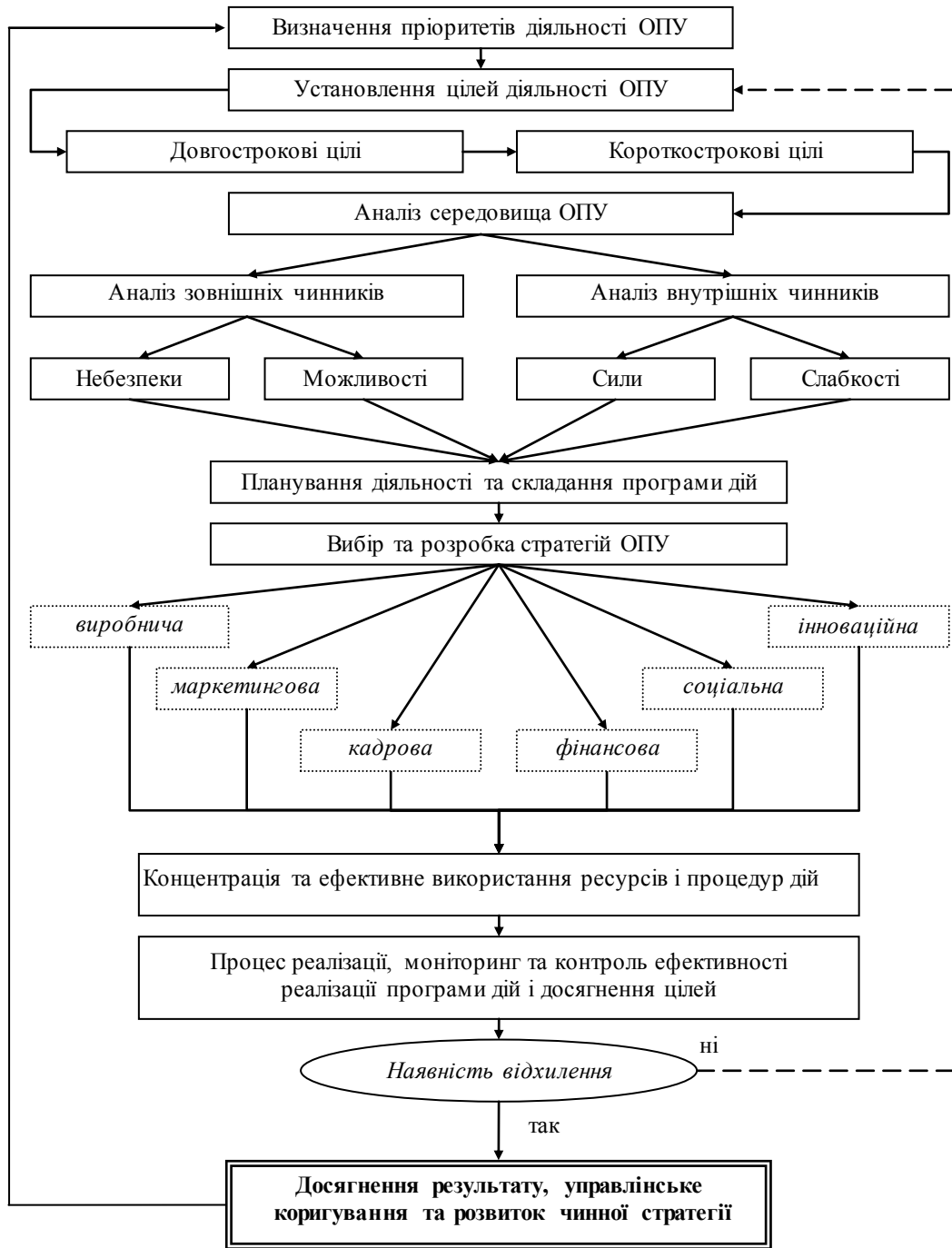


Рис. 1. Цикл управлінської діяльності органів публічного управління (ОПУ)

Європейська хартія регіональної демократії (ЄХРД) [4] визначає основні принципи та вимоги щодо організації органів публічного управління. Такі принципи, як: громадська участь; демократичне врядування; адміністрування з акцентом на якість; єдність соціальних та економічних цілей; взаємовідносини органів влади; свободи дій; належного ресурсного забезпечення; міжрегіонального співробітництва; належного контролю та нагляду; відповідальності за діяльність; закріплення функцій, компетенцій ґрунтуються на тривимірному просторі “урядування–адміністрування–менеджмент”, де [2; 5]:

– урядування (governance) – процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників, на цю вісь проєктуються переважно принципи демократичного врядування; громадської участі; належного врядування та адміністрування; лояльності та поваги до територіальної цілісності; свободи дій; правових гарантій та захисту; належного ресурсного забезпечення; міжрегіонального та міжнародного співробітництва. Узагальнення цієї групи принципів дозволяє стверджувати, що вони презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління на регіонально-місцевому рівні;

– адміністрування (administration) – чіткий розподіл повноважень і обов’язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб’єктами врядування, на цю вісь проєктуються переважно принципи субсидіарності; концептуального визначення регіональної влади; взаємовідносин регіональних влад з органами місцевого самоврядування; сплетіння; конституційного та законодавчого закріплення; відповідальності за діяльність в інтересах населення регіону; інституційної організації та організаційної незалежності; належного контролю та нагляду. Узагальнення цієї групи принципів дозволяє відобразити інституціональну основу сучасного публічного управління на регіонально-місцевому рівні;

– менеджмент (management) – сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління, що стосується осі “менеджмент”, як бачимо, майже не сформовані принципи, що в сукупності надавали б методологічно-діяльнісну основу формування й реалізації політик, стратегій, програм, проєктів досягнення людиноорієнтованих цілей у демократичній оболонці європейського врядування.

При цьому доцільно враховувати, що менеджмент у застосуванні до сфери публічного управління не тільки охоплює процес “виконавського” адміністрування, а передбачає, насамперед, чітке уявлення кінцевого соціально визначеного результату, максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і, головне, реальну відповідальність за результат. Таким чином, змістовне розкриття нової, пов’язаної з менеджментом термінології, яка супроводжує нові підходи, має визначати специфічні принципи та систематизований інструментарій результативної та ефективної діяльності на місцевому рівні в контексті європейських стандартів публічного управління. Це забезпечить перехід до нової якості управління на місцевому рівні, де інновативний реформаторський рух, спрямований на якомога повне задоволення потреб людей, охоплюється вже широко визнаним науковцями та практиками поняттям “муниципальний менеджмент”, який, поєднуючи аспекти самоорганізації населення в територіальні одиниці, професійну недержавну діяльність із самостійної реалізації місцевих владно-адміністративних і господарських відносин, комплекс сучасних методів бізнес-менеджменту з орієнтації діяльності на кінцевий результат, являє собою якісно новий тип управління в територіальних одиницях, орієнтований на управлінський розвиток, передові управлінські підходи й технології, соціально визначений результат і партнерський стиль взаємовідносин місцевої влади, бізнесу, громадян [7].

Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнятої 15 жовтня 1985 р. і ратифікованої відповідним Законом України 15 липня 1997 р., доповнюють парадигму “урядування–адміністрування–менеджмент” принципами:

– гармонізованого керованого розвитку;

- забезпечення високої якості АП і захисту прав споживачів;
- регулярного зворотного зв'язку з громадою з приводу оцінювання якості діяльності влади з позиції громадянина – споживача послуг;
- раціонального сполучення міжсекторного співробітництва з конкуренцією за територіальні ресурси під час вироблення й надання послуг;
- корпоративного підходу;
- кластерного підходу до організації територіального співробітництва виробників товарів і послуг;
- постійного розвитку системи управління громадою [8].

Для цих моделей використовуються такі критерії: партнерство, відповідальність, громадська участь, інтегрованість вертикального і горизонтального менеджменту, підтримка політичної пов'язаності в політично фрагментованій громаді, політичні чи парламентські структури, еволюція людських ресурсів, цінності та етика.

У першій половині минулого століття Демінг і Джуран розробили основу для потужного розвитку японської якості, перевірка якості була значно вдосконалена за допомогою статистики. Демінг розробив філософію управління, що стала відома як “14 пунктів менеджменту за Демінгом” [9]:

1. Сталість мети (поставте перед собою мету і будьте незмінно рішучими і постійними в досягненні поставленої мети неперервного поліпшення продукції та послуг).
2. Нова філософія (прийміть нову філософію управління).
3. Відмова від масового контролю (знищуйте потребу в масових перевірках як засобі досягнення якості).
4. Відмова від закупівель за найнижчою ціною (покінчіть із практикою оцінки і вибору постачальників тільки на основі ціни їх продукції).
5. Постійне поліпшення процесів (покращуйте постійно, сьогодні і завжди всі процеси планування, виробництва й надання послуг).
6. Підготовка та перепідготовка кадрів (уведіть у практику сучасні підходи в підготовці та перепідготовці для всіх працівників, включно із керівниками).
7. Запровадження лідерства (уведіть у практику лідерство як метод роботи, що допомагає працівникам виконувати свою роботу найкращим чином).
8. Витіснення побоювань (використовуйте ефективні засоби для викорінення страхів, побоювань та ворожості всередині організації).
9. Знищення бар'єрів (зламайте бар'єри між підрозділами).
10. Відмова від порожніх лозунгів та закликів (відмовтесь від використання плакатів, лозунгів та закликів, які вимагають від працівників якісної роботи, але нічого не говорять про методи досягнення цієї мети).
11. Знищення числових норм і завдань (знищіть інструкції і стандарти, які встановлюють будь-які норми та квоти для співробітників і кількісні завдання для керівників).
12. Гордість за свою працю (знищіть бар'єри, які позбавляють працівників та керівників радості пишатися своєю працею).
13. Прагнення до освіти (запровадьте енергійну програму освіти й підтримки самовдосконалення для всіх співробітників).
14. Прихильність до справи підвищення якості та дієвість вищого керівництва (визначте непохитну прихильність вищого керівництва до постійного покращання якості, обов'язково впровадьте в життя всі розглянуті вище принципи).

Тож показники оцінки якості діяльності визначають кількісні та якісні характеристики відповідно до конкретного визначеного критерію. Що ж до самих критеріїв оцінки якості – це визначені системні ознаки послуги, що є підставою для оцінки її відповідності до встановлених стандартів.

Удосконалення й законодавчого закріплення потребують технології та прийоми, вироблені сучасною теорією й практикою менеджменту в приватному секторі. Зокрема, необхідно здійснювати інжиніринг і реінжиніринг управлінської діяльності органів публічного управління, які передбачають реалізацію таких принципів:

- чітку орієнтацію на природу будь-якого процесу, спрямованого на досягнення запланованих цілей і очікуваних результатів;
- перехід від управління адміністративними функціями до управління адміністративною діяльністю й цілями;
- систематичне проведення моніторингу й аналізу управлінської діяльності та розробка їх оптимальних моделей досягнення інструментальних і загальних цілей;
- постійна робота з удосконалення управлінської діяльності;
- дотримання обов'язкової логічної послідовності всіх функцій і процесів та їх орієнтація на кінцеві результати нижчого та вищого рівня, які є корисними й цінними для суспільства і громадян.

Згідно з концепцією менеджменту публічне адміністрування поступається місцем публічному менеджменту [2; 10]. Для менеджменту характерно:

- орієнтація на результативність та ефективність під час здійснення управлінської діяльності;
- орієнтація на споживача;
- висока управлінська відповідальність, застосування концептуально-інструментальних засобів, притаманних сучасному менеджменту;
- сприйняття державних службовців як кваліфікованих менеджерів, складання з ними відповідних контрактів;
- поширення на державну службу моральної проблеми “принципал-агент” і наявність у зв'язку із цим агентських витрат [2; 7; 10].

У межах концепції менеджменту до сфери публічного управління проникають підходи й методи, вироблені в приватному бізнесі [2; 10]. До таких слід зарахувати:

- розгляд діяльності держави як процесу надання послуг населенню;
- освоєння в державному управлінні таких нових для нього сфер, як регіональний і місцевий маркетинг;
- інноваційність;
- командні технології менеджменту;
- вимірювання досягнень або оцінювання результатів;
- реінжиніринг бізнес-процесів у публічних установах;
- “нова звітність” [7].

Наприклад, модель “САРАМ” розроблено для оцінювання якості та ефективності роботи місцевих органів влади (Commonwealth Association for Public Management), у 2004 р. подано до винагороди за інноваційну розробку у сфері державного управління. У цій моделі використовуються такі критерії: відповідальність і партнерство, інтегрованість вертикального й горизонтального менеджменту, гармонізація та громадська участь. В Україні поки що не отримала належного розвитку.

Наступний приклад – модель інтегрованих систем менеджменту (Integrated Management System), урахує вимоги двох чи більше стандартів, така сумісність забезпечується спільністю методологічного підходу, близькістю структур, єдністю загальносистемних вимог.

Отже, причина успіху менеджменту полягає в тому, що прогрес управління комерційними організаціями стимулювався вигодами, які отримували від упровадження змін та вдосконалень підприємці, власники та менеджери. У сфері публічного управління, на відміну від приватного сектора, інтереси суспільства, для якого воно здійснюється, інтереси чиновників не завжди

збігаються. Як правило, чиновники і службовці повинні безкорисливо працювати на благо суспільства, результат їх зусиль не сприяє поліпшенню особистого добробуту, що є безпосередньою метою комерційних організацій. Тому й технології управління тут розвиваються повільніше. Приватний сектор майже завжди виявляє більшу активність, ніж суспільний.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Узагальнюючи все вищезазначене, можна констатувати, що запровадження інструментів оцінювання менеджменту дасть можливість створювати ефективну, демократичну та конкурентну модель організації влади й управління.

Список використаних джерел:

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 308 с.
2. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.
3. Критерії оцінки діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/3/10.pdf>.
4. Європейська хартія регіональної демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://despro.org.ua/img/upload/european_charter.doc.
5. Hill T. P. On Goods and Services // Review of Income and Wealth, 1997. – P. 315–338.
6. Государственное управление [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>.
7. Європейські хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
8. Кружки качества на японских предприятиях. – М. : Издательство стандартов, 1990. – 70 с.
9. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Шаров Ю. П. – К. : УАДУ, 2001. – 302 с.

