

УДК 351:338.246.025

О. П. Борисенко, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри державного управління та митної справи Університету митної справи та фінансів

УПРОВАДЖЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ КОНТРОЛІНГУ В СИСТЕМУ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наявні економічні проблеми та структурні диспропорції у сфері зовнішньоекономічної діяльності доводять необхідність перегляду концептуальних підходів до підвищення результативності зовнішньоекономічної політики держави. Запровадження концепції контролінгу в систему інституційного забезпечення державного управління підвищить ефективність і якість прийнятих управлінських рішень у цій сфері.

Ключові слова: державне управління; інституційне забезпечення; контролінг.

Current economic problems and structural disproportions in the sphere of foreign economic activity highlight the need for a revision of conceptual approaches to improving the efficiency of the foreign economic policy of the state. The introduction of the concept of controlling in the system of institutional provision of the public administration will enhance the efficiency and quality of management decisions in this area.

Key words: public administration; institutional support; controlling.

Постановка проблеми. В сучасному українському суспільстві порушується питання: чому протягом більш ніж двадцяти років в Україні для регулювання економіки застосовується набір інструментів державного управління, що випрацьований і перевірений роками, а результати не дають надії суспільству на покращання добробуту? Певним чином це наслідок того, що дії уряду щодо регулювання економіки не пов'язуються з отриманими результатами. Отримані результати не залежать від розвитку галузей і сфер, підвищення добробуту народу України. Суспільство не вбачає взаємозв'язку між дією інструментів і методами державного регулювання зі змінами на краще в короткостроковій чи довгостроковій перспективі. Ефективність і результативність застосування інструментів державного регулювання має бути очевидною. Одним із напрямів підвищення результативності державної економічної політики країни є впровадження методології контролінгу в систему інституційного забезпечення державного управління, що посилить ефективність і адаптивність чинних механізмів державного регулювання. Наявність проблем у функціонуванні механізмів державного регулювання підтверджує необхідність розробки та впровадження таких механізмів управління, в яких поєднуються акценти контролю й аналізу не лише наявного стану, але й майбутнього; постійного моніторингу змін у зовнішньому і внутрішньому економічному середовищах; підвищення гнучкості й адаптованості механізмів державного управління до постійних змін зовнішнього та внутрішнього середовища. І головне – всі дії під час здійснення функцій управління мають бути націлені на досягнення результатів, загальним знаменником яких є досягнення поставлених цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми підвищення ефективності процесу управління та пошук шляхів їх розв'язання завжди цікавили багатьох науковців. Організаційні

© О. П. Борисенко, 2015

принципи контролінгу, питання інтеграції управлінських функцій у систему контролінгу, застосування концепції “управління за результатами” були предметом дослідження відомих спеціалістів у галузі управління, таких як Ю. Вебер, Д. Вільсон, Е. Воутілайн, А. Дейле, Д. Джексон, Т. Йеннер, Е. Майер, Й. Ніссінен, П. Поренне, Т. Рейхман, Т. Санталайнен, Д. Хан, Д. Хекерт, П. Хорват та ін. Вони давали сучасне трактування концепції контролінгу, досліджували форми координації в системі управління, методи та інструменти контролінгу. Однак ці теорії будувались на основі вивчення впливу факторів на формування системи управління у бізнес-середовищі. Можливість упровадження контролінгу в систему інституцій державного управління нині залишається малодослідженою сферою. Питання застосування контролінгу для розв’язання проблем у галузі державного управління розглядалися науковцями у надзвичайно обмеженій кількості. Так, застосування контролінгу у державній службі щодо управління державними установами досліджували А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко, О. А. Цуруль. Проблеми реформування системи державного управління на засадах концепції контролінгу досліджувала Л. М. Івашова, яка запропонувала імплементовану в систему державного управління концепцію контролінгу. Слід зазначити, що у вітчизняному науковому середовищі немає однозначного розуміння та сприйняття можливості впровадження методології контролінгу в систему інституцій державного управління, але з розвитком інформаційних технологій у державному управлінні та електронного урядування, вивченням європейського досвіду управління можливо підвищити ефективність механізмів державного регулювання.

Мета статті – аналіз сучасних концептуальних дискусій у галузі контролінгу та розробки концептуальних підходів до впровадження методології контролінгу в систему інституцій державного управління.

Виклад основного матеріалу. Економічна діяльність, яка перебуває у сфері державного регулювання, є надзвичайно складною системою й не піддається дослідженню звичайними теоретичними методами. Прямий експеримент над нею також неможливий, оскільки ціна помилок і прорахунків надто висока. Тому контролінг економічних процесів у державному управлінні – це ефективний метод, що дає теоретико-практичне обґрунтування процесу прийняття рішень у режимі on-line. Саме він допомагає сфокусувати увагу на проблемних моментах управління та виокремити основні суттєві властивості системи управління, що дозволяє оперативно виявляти недоліки та усувати їх, мінімізувавши негативні наслідки.

Контролінг у системі інституцій державного управління – достатньо ефективний механізм. Він спрямовує діяльність всієї системи державного управління на досягнення поставлених цілей, є синтезом планування, контролю, аналізу й організації інформаційних потоків, здійснює інформаційне забезпечення прийняття рішень на всіх рівнях управлінської ієрархії.

Загалом контролінг як методологія управління існує не один десяток років, поширений на великих підприємствах у розвинутих країнах світу. Причиною тому була залежність успішності управління підприємством від уважнішого до внутрішнього планування, контролю, інформаційної підтримки процесу прийняття управлінських рішень. Розвиток методів і технологій управління, інформатики й комп’ютерної техніки значно підвищив якість ресурсного забезпечення процесу управління, збільшив переваги від ефективного менеджменту, застосовуваного до всіх функцій управління та сфер управлінської діяльності.

Аналіз сучасних концептуальних дискусій у галузі контролінгу свідчить, що ця сфера економіко-управлінських знань описана з різним ступенем галузевої спрямованості й систематизації, що виражається в існуванні великої кількості суперечливих визначень і концепцій

контролінгу, отже – в різному сприйнятті його змісту і цілей. У сучасній науці існують різні концепції контролінгу: одні науковці вважають достатнім використання облікових даних для потреб практичного менеджменту й орієнтуються на створення умов прибутковості, інші – вбачають його сутність в інформаційній підтримці управлінської функції. На нашу думку, найефективніша концепція, орієнтована на координаційну та інтеграційну функцію контролінгу. Наголошуємо, що зазначена функція найкорисніша у сфері економічної діяльності державного управління саме через посилення за її допомогою державної функції регулювання, яка підвищує ефективність управління й адаптаційні здібності системи державного управління до змін у внутрішньому й зовнішньому середовищі.

Аналізуючи сучасні дослідження в цій сфері, слід погодитися з Т. Йеннером і Е. Майером у тому, що специфічні внутрішні параметри більше впливають на відмінності в успіху підприємств, ніж галузеві характеристики, тим самим віддаючи пріоритет значущості власних ресурсів і можливостей [1, 2]. Е. Майер зазначає, що основне завдання має полягати у підвищенні самоорганізації системи управління організації через появу в її складі підсистеми контролінгу, що забезпечує координаційну й інтеграційну діяльність усієї системи управління загалом, підтримання рівноваги в ній [2, 3]. Зауважимо, що зазначений підхід придатніший для економічних систем, що існують у відносно стабільній ситуації. В умовах нестабільності, економічної кризової ситуації, особливих динамічних змін зовнішнього оточення ефективніший підхід П. Хорвата [3].

Позитивний ефект синергії методів та інструментів управління, побудований на засадах контролінгу, підтверджує властивість складних систем автоматично впорядковувати внутрішню структуру шляхом збільшення чіткості й глибини взаємозв'язків структурних елементів або їх здатності до самоорганізації. З метою самозбереження у процесі самоорганізації система повинна адекватно й оперативно інтерпретувати інформацію про зовнішні і внутрішні фактори. Для цього у внутрішній системі управління формується додатковий ієрархічний рівень, на якому замикається контур зворотного зв'язку із зовнішнім середовищем (рис. 1).

Цей рівень забезпечує ефективне групування внутрішніх елементів і здійснює відбір тих внутрішніх імпульсів, які дозволяють адаптуватися з найменшими змінами в структурі системи. Здатність до еволюції та адаптації визначається реальною можливістю керівної системи оперативно й точно відображати й інтерпретувати інформацію. У сучасній системі державного управління практично всі управлінські функції (планування, облік, контроль, аналіз, регулювання, інформаційне забезпечення, прогнозування) існують і безпосередньо виконуються, але вони роз'єднані, реалізуються різними інституційними структурами. Певні напрями діяльності й операції у ключових точках надзвичайно зарегульовані та законтрольовані, а деякі моменти, що здаються дрібними й неважливими, залишаються поза увагою й потім суттєво впливають на всю систему.

Для ефективної та нормальної діяльності всі функції важливі, всі вони повинні чітко працювати у процесі державного управління, але особливе навантаження в поданій концепції має функція регулювання.

Концепція контролінгу дає змогу поєднати всі функції та елементи в єдину систему, побачити картину не фрагментарно, а комплексно, перерозподілити функції у забезпеченні інформаційної взаємодії та розподілу відповідальності. На нашу думку, саме інтегративним характером обумовлено виникнення контролінгу як підсистеми системи управління.

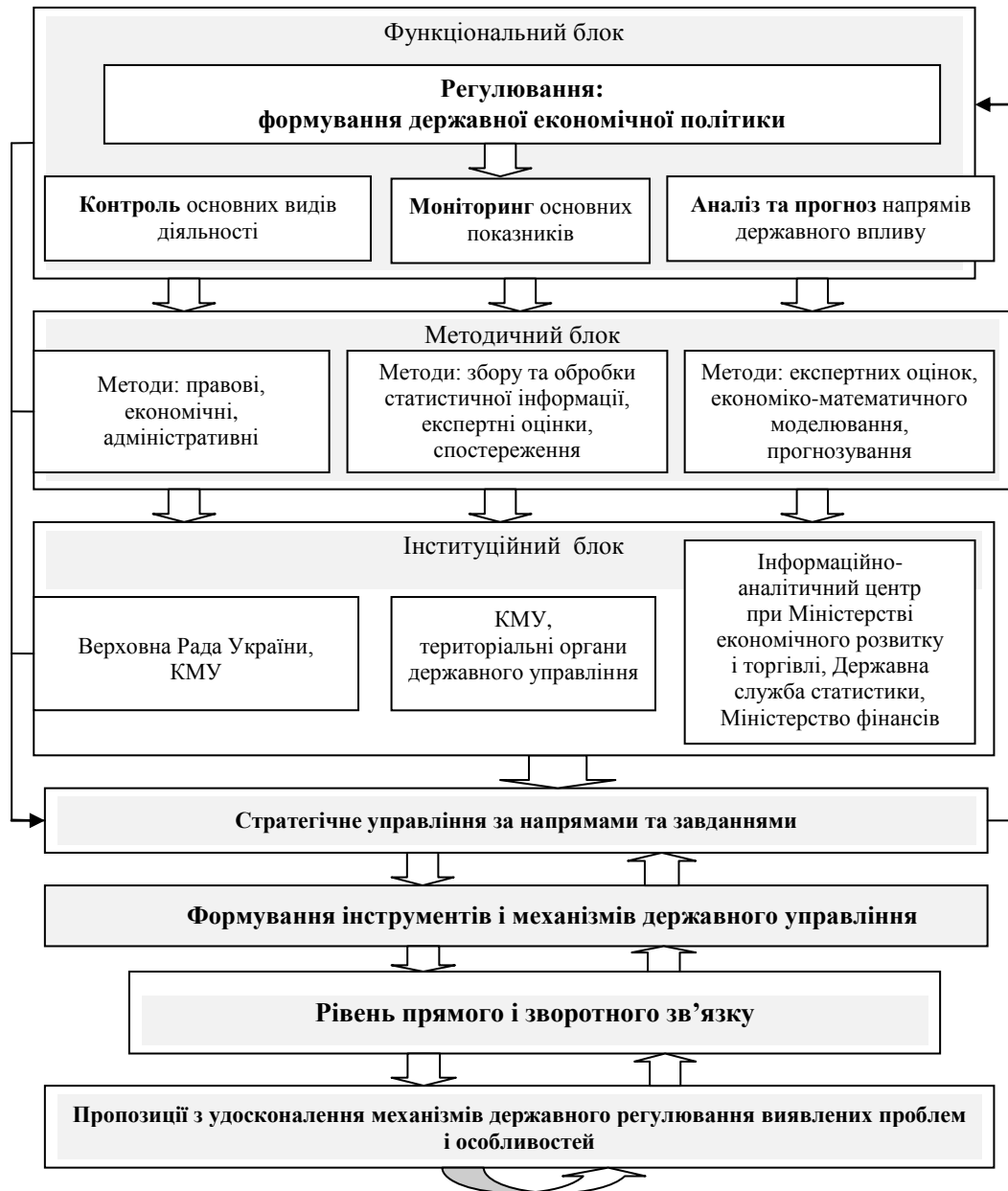


Рис. 1. Система стратегічного контролінгу в державному регулюванні

Більшість науковців вважає перспективним застосування механізму контролінгу на підприємствах і в установах, основна діяльність яких прямо залежить від отримання прибутку завдяки раціональнішому та якіснішому використанню ресурсів, але цей новий і прогресивний підхід у системі державного управління майже не розглядається. Еволюція контролінгу триває, і

його розвиток у системі державного управління вбачається у його трансформації залежно від потреб управління й від того, в якій галузі і в якому напрямі він розвивається. Саме можливість ефективніше “управляти управлінням” за допомогою методології контролінгу з посиленням регуляторної функції доводить перспективність його для галузі державного управління в цілому, у тому числі й засобами економічної політики.

Основні переваги зазначеного механізму в системі державного управління:

- узгодження цілей і програм розвитку;
- закріплення повноважень і розмежування відповідальності між органами державного управління;
- інтеграція регуляторних ефектів усіх рівнів і функцій управління навколо об’єкта державного регулювання;
- упорядкування функцій суб’єктів регулювання та визначення міри відповідальності;
- створення єдиного інформаційного середовища прийняття рішень для розробки та впровадження регуляторних заходів з метою цілеспрямованого впливу на напрями й оперативність змін ключових параметрів;
- оптимізація та координація інформаційних потоків для забезпечення потреб системи управління.

Отже, особливу роль відіграють не тільки формування регуляторної політики держави, розробка інституційно-технологічних механізмів її реалізації, але й методи та інструменти їх реального впровадження.

Реалізація завдань контролінгу передбачає використання сукупності методів та інструментів, які дозволяють практично реалізувати мету контролінгу. Вони включають науково-методологічний інструментарій і методи, заходи та інструменти регуляторного характеру. Оскільки під час здійснення контролінгу в більшості науково-практичних напрямів спостерігається взаємне проникнення наукових інструментаріїв, то в якості методів та інструментів розглядаються ті з них, що спрямовані на забезпечення виконання функцій контролінгу на основі взаємного узгодження складу і регламенту завдань.

Водночас стратегічний і оперативний контролінг потребують застосування власних специфічних методів та інструментів. До основного методологічного інструментарію оперативного контролінгу належить облік суб’єктів господарювання та господарських операцій, що формує інформаційну основу для необхідності застосування тієї чи іншої функції контролінгу в рамках оперативного управління. Основний методологічний інструментарій стратегічного контролінгу – методи, що дозволяють виявити відхилення й закономірності в результатах і наслідках регуляторних дій. З погляду формалізації можливих залежностей доцільні формалізовані методи макроекономічного аналізу, статистичні, методи теорії прийняття рішень і неформалізовані методи, що проявляються у заданні ключових параметрів цільовим способом відібраних показників, а саме: методи експертних оцінок, сценаріїв, побудови систем показників за класифікаційними ознаками тощо. Щодо виконання функцій стратегічного контролінгу застосовуються правові, економічні й адміністративні методи регламентування, обмеження, стимулювання економічної діяльності у необхідному напрямі. Важливого значення набувають такі методи формування інформації й забезпечення нею різних рівнів державного управління: методи забезпечення комунікативних потреб, методи стандартизації й уніфікації інформації для подальшого використання в автоматизованих інформаційних системах, методи автоматизованої підтримки системи прийняття управлінських рішень.

Слід також назвати комплексні інструменти забезпечення контролінгу: моніторинг (дає змогу відслідковувати відповідність стратегій і цілей економічної політики держави стану внутрішнього й зовнішнього середовища), визначення системи показників (забезпечу-

ють орієнтацію державних органів у рівні досягнення цілей), регламентування процесу державного регулювання (визначає ступінь самостійності в управлінні й відповідальності у прийнятті та впровадженні рішень щодо реалізації поставлених цілей), перегляд наявних підходів щодо регулювання із застосуванням нових і креативних методів для суттєвого вдосконалення управлінського процесу.

Важливим інформаційним інструментом контролінгу, що базується на інформації системи державного регулювання, є система ключових показників, які стисло відображають необхідні соціально-економічні процеси. Ця система показників має характеризуватися як сукупність взаємопов'язаних показників, що всебічно висвітлює не лише поточну ситуацію, але й дозволяє проаналізувати причини її виникнення. Таку систему показників доцільно будувати логіко-дедуктивним методом, тобто на основі ієрархічної структури показників, які ілюструють стан досягнення мети. Результативність має оцінюватися з урахуванням інтересів усіх учасників регулювання: держави, виробників продукції, споживачів товарів та ін. Показники для оцінювання результативності мають забезпечувати прозорість вимірювання, достатню деталізацію за цілями й об'єктами, відобразити взаємозв'язок між регуляторними діями й отриманими результатами. Тут доцільною є модель “збалансованої системи показників”, запропонована Р. Капланом і Д. Нортеном [4], де акцент перенесено зі створення економічної стратегії на якість її реалізації. Реалізація такого підходу забезпечується комплексною системою стратегічних цілей і ключових показників, збалансованою системою критеріїв оцінювання, вимірювання та розрахунків усіх величин.

Основною перевагою зазначеного методу є інтеграція індикаторів стану економічних, фінансових, виробничих, соціальних та інших факторів з урахуванням причинно-наслідкового зв'язку між ключовими факторами та сформованими ними результативними показниками.

Підкреслимо, що окремі елементи контролінгу, а також державні органи, котрі виконують окремі функції контролінгу, в принципі існують у тій чи іншій формі в системі державного управління, тому практичне завдання полягає у багатовимірному системному аналізі й синтезі проявів контролінгу з урахуванням особливостей галузі, якою управляють.

Недоліками у застосуванні даної методології є адміністративна або функціональна підпорядкованість органів державного управління та орієнтація їх на відомчі інтереси, що може суперечити загальним національним інтересам. Крім того, можуть виникати проблеми, пов'язані з горизонтальним і вертикальним інформаційним обміном у середовищі центральних і територіальних органів управління. Але зазначені недоліки можна усунути наданням незалежного статусу головній службі контролінгу та підпорядкуванню її Кабінету Міністрів України з чітким визначенням протоколів і стандартів обміну інформацією.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Контролінг – це інструментарій ринкової економіки, під час його застосування знижується необхідність централізованого управління. Від початку впровадження системи контролінгу його інструментарій є індикатором негативних відхилень для своєчасного вжиття необхідних управлінських заходів. А згодом контроль і управління “згори” поступаються місцем самоконтролю і самоврядуванню, головне завдання яких – підвищення ініціативності й відповідальності кожного окремого працівника на своєму робочому місці. Тобто передбачаються синергетичні трансформації: залежності – у самостійність, підпорядкування – в самоврядування, необхідність контролю – у довіру.

Таким чином, контролінг підтримує системотвірну й системозв'язну властивість системи державного регулювання за рахунок: по-перше, створення системних структур і процедур, що відповідають за узгодження завдань, методів та інструментів; по-друге, інформаційно-координаційної діяльності, що забезпечує гнучкість і адаптивність системи управління. Отже, системний аналіз є саме тим методом комплексного дослідження, що реалізується у

контролінгу й спрямовується на виявлення факторів розвитку та розробку заходів щодо вдосконалення всієї системи управління. При цьому контролінг забезпечує методологічні основи модифікації системи інституційного забезпечення державного управління досягнення поставленої мети. Але все ж основне завдання контролінгу – забезпечення державного управління інформацією та налаштування його на координування, реагування й адаптацію до змін внутрішніх і зовнішніх умов із метою реалізації визначених цілей якомога ефективніше. Тобто контролінг виступає механізмом саморегулювання, що забезпечує зворотній зв'язок у контурі управління між функціями державного управління та інституціями, удосконалюючи тим самим механізми державного управління, при цьому не підміняючи його, а доповнюючи якісно новими можливостями.

Питання, порушені у статті, актуальні й потребують подальших усебічних наукових досліджень, зокрема, щодо формування інформаційного простору контролінгу і технологій інформаційної взаємодії в інститутах державного управління.

Список використаних джерел:

1. Йеннер Т. Создание и реализация потенциала успеха как ключевая задача стратегического менеджмента / Т. Йеннер // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 2. – С. 83–84.
2. Майер Э. Контроллинг как система мышления и управления : пер. с нем. / Э. Майер. – М. : Финансы и статистика, 1993. – 96 с.
3. Horvath P. Controlling. – 7. Aufl., – München : Vahlen, 1998. – 902 s.
4. Каплан Р. С. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию : пер. с англ. / Р. С. Каплан, Д. П. Нортон– М. : Олимп-Бизнес, 2003. – 304 с.