

УДК 351.9

Д. О. Березовський, аспірант Донецького державного університету управління

**МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ**

Розглянуто зарубіжні моделі ефективної комерційної організації. Запропоновано імплементацію успішних практик з метою формування ефективної системи публічного управління в Україні з використанням моніторингу та контролю.

Ключові слова: зарубіжний досвід; комерційна організація; державна організація; публічне управління; моніторинг; контроль; фактори впливу; зворотний зв'язок; ефективність.

In the article discusses the foreign model of an effective commercial organization. Proposed implementation of successful practices for the purpose of forming an effective system of public administration in Ukraine with the use of monitoring and control.

Key words: international experience; commercial organization; government organization; public management; monitoring; control; factors; feedback; efficiency.

Постановка проблеми. Очікування громадянами України результатів роботи органів публічного управління, які відповідатимуть сучасним стандартам ЄС, потребує створення ефективної моделі управління державою, зокрема з огляду на те, що на перший план виходить необхідність створення нової стандартизованої системи врахування потреб населення. Слід зазначити, що в процесі пошуку публічного управління, орієнтованого на споживача, в стабільних соціально-економічних і політичних державах склалися власні моделі ефективності. Проте в цілому вони пройшли аналогічні етапи свого розвитку. Майже всі європейські країни широко використовують практику консультування з громадськістю та її залучення до прийняття управлінських рішень. Ефективна робота держави залежить від постійного зворотного зв'язку влади з місцевим самоврядуванням та населенням. Тому відкритість публічних адміністрацій є тим потужним фактором, без якого довіра населення стрімко падатиме, а це у наших нинішніх складних обставинах може призвести до дуже значних втрат як в окремій галузі управління, так і в країні в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням становлення публічних відносин в Україні присвячено праці В. Авер'янова, В. Дзюндзюка, О. Заріцької, Н. Мельтюхової, Н. Фоміцької. Питання децентралізації публічної влади розглядали О. Бориславська, Е. Захарченко, І. Заверуха, К. Пивоваров. Проте в науковій літературі недостатньо висвітлено дію механізмів моніторингу та контролю в публічному управлінні, що й зумовило необхідність даного дослідження.

Мета статті – аналіз зарубіжних моделей ефективної комерційної організації для вироблення рекомендацій щодо їх використання в системі публічного управління в Україні із застосуванням моніторингу та контролю.

Виклад основного матеріалу. Питання організаційної ефективності були та залишаються актуальними не тільки для публічних, але й для приватних організацій. Так, у 1990-х рр. відбувся “великий прорив” у теорії та практиці менеджменту в приватних організаціях у контексті підвищення їх ефективності.

© Д. О. Березовський, 2015

За результатами проведеного дослідження було з'ясовано, що цей досвід можна успішно адаптувати й до публічного сектора. Розглянемо цей досвід детальніше. Слід зазначити, що не всі моделі можна адаптувати до державного сектора. Проте з кожної моделі можна взяти ефективні методи, придатні для створення власне української моделі ефективності державних організацій.

Заснування декількох національних та міжнародних “премій якості” (Премія Малколма Балдріджа, США; Національна ініціатива якості, Канада; Європейська премія якості та Премії якості окремих європейських країн, Австралія) дозволило здійснити “великий прорив” у теорії та практиці менеджменту [1, 243].

До основних досягнень такого “прориву” слід зарахувати створення:

- порівняльних моделей, що базуються на так званому бенчмаркінгу;
- моделей, які ґрунтуються на концепціях якості;
- “холістичних” моделей [1, 244].

Перша згадка про бенчмаркінг була у 1972 р. під час дослідної діяльності консалтингової групи PIMS в інституті стратегічного планування Кембриджа. Основний принцип бенчмаркінгу наголошує, що для знайдення ефективного рішення у сфері конкуренції важливо знати найкращий досвід іншого підприємства, яке вже досягло успіху в подібних умовах. Перший шаблон даної концепції розробила компанія Хегох у 1990 р. Основна мета розробки полягала в порівнянні якості виробленої продукції з успішними аналогами інших японських компаній.

У межах концепції якості приділялась увага суцільно-якісному управлінню, яке є постійним додаванням кількісних методів і людських ресурсів для поліпшення товарів та послуг, що вироблені організацією, а також внутрішньоорганізованих процесів і врахування потреб клієнтів. Суцільно-якісне управління інтегрує основні управлінські техніки, що існують в організації, а також зусилля з підвищення ефективності й інструментальні засоби в межах єдиного підходу, сфокусованого на постійному вдосконаленні, тобто підвищенні ефективності [2, 2].

Холістичні моделі виникли на фоні недостатньої результативності моделей ефективності діяльності організацій. Однією з найвідоміших холістичних моделей є “збалансована система показників”, яка була розроблена на початку 1990-х рр. Робертом Капланом і Девідом Нортоном. Дана модель характеризується тим, що дозволяє виконувати якісний та прозорий моніторинг діяльності організації у стратегічному фокусі, забезпечити чіткіше формулювання стратегічних планів та їх реалізацію, збільшити ефективність та оперативність управлінських рішень тощо.

Адаптація цих моделей для формування ефективної системи публічного управління потребує певних зусиль з огляду на те, що вони були створені для приватних організацій та корпорацій. Тому слід приділити окрему увагу принципам, які важливі для системи державного управління, а саме: честь і гідність, рівність, справедливість, безпека, чесність, відкритість, та спиратися саме на них.

Ще однією проблемою стає необхідність оцінювання результату діяльності публічних адміністрацій. Якщо звернути увагу на всі моделі, які були зазначені вище, то в оцінку їх ефективності закладено фінансовий прибуток. Щодо публічних адміністрацій, то вони, як правило, не мають фінансового прибутку, тому для них показовим критерієм ефективності стає не фінансовий, а соціальний характер, що помітно ускладнює процес оцінювання.

Організації приватного сектора, як правило, ігнорують соціальний аспект кінцевого результату, який виражається у впливі на суспільство як позитивному (наприклад, збільшення кількості робочих місць), так і негативному (забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня безробіття тощо), бо прагнуть не створювати собі додаткових проблем, звичайно, якщо дозволяє чинне законодавство. Тому й розробники розглянутих моделей

фактично не враховували даний аспект. Для організацій публічного сектора досягнення відповідних “соціальних результатів” є основною метою діяльності [1, 246].

З огляду на перелічені моделі та основних зазначених проблем, що виникатимуть у процесі адаптації моделей до реалій України, подамо систему факторів, що впливають на ефективність діяльності публічних адміністрацій (рис. 1).

Водночас за умов урахування особливостей та виявлення можливих недоліків, які можуть виникнути у публічному секторі, дані моделі ефективності можна успішно використовувати в Україні.

Слід зробити пояснення щодо факторів, які впливають на результат.

До зовнішніх факторів, орієнтованих на результат, належать: економічні умови, закони та нормативні акти, політика, соціокультурні фактори. Відповідно, до внутрішніх факторів зараховують: структуру адміністрації, ресурси адміністрації, планування, організаційні процеси, керівництво адміністрації.

Зазначимо, що саме економічні умови впливають на створення законів та нормативних актів, які регламентують дії публічних адміністрацій, а політика постає елементом стандартизації правил, яких необхідно дотримуватися.

Щодо внутрішніх факторів важливу роль відіграє структура адміністрації. Слід зазначити, що незбалансована структура призводить до слабкої продуктивності та ефективності роботи. В Україні це виражається в неефективному розподілі кадрів за відділами (наприклад, один відділ має трьох працівників з великими обсягами навантаження, а інший може мати вдвічі більше людей з меншою кількістю обов’язків). Чіткий регламент не дозволяє переводити працівників з одного відділу в інший, що призводить до перевантаження працівників роботою і впливає на швидкість виконання відповідних функцій.

Своєю чергою, ресурси забезпечують життєдіяльність адміністрації. Планування дозволяє оптимально розподілити наявні ресурси для досягнення поставленої мети.

Організаційні процеси обумовлюють регламент дій. Щодо керівництва, то зазвичай його роль в ефективності недооцінюють, проте висококваліфікований керівник відіграє вирішальну роль у роботі адміністрації. Тому під час обрання керівника має бути створена додаткова система перевірки з метою зведення до мінімуму ймовірності прийняття на роботу некомпетентного спеціаліста.

Щодо інших показників, то для ефективного їх функціонування дана модель потребує доступу громадян до моніторингу та контролю. Це обумовлено прагненням до створення ефективної європейської країни. Вплив громадян на ухвалення державних рішень має бути значним. Якщо звернутись до статистики, то більше 75 % європейських громадян впевнені, що суттєво впливають на прийняття державних рішень [3].

Залучення населення до процесів ухвалення управлінських рішень має різні шляхи, а саме:

- стимулювання місцевих громадських ініціатив, спрямованих на соціально-економічний розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці та сприяння органам місцевого самоврядування в реалізації таких проектів;

- розвиток механізмів регулювання суспільних відносин на основі посилення самоідентифікації населення з територією відповідного села, селища, міста, формування почуття “малої батьківщини”;

- удосконалення системи громадського моніторингу соціально-економічних показників, перебігу соціально-економічних реформ, етапів реалізації інвестиційних проектів, формування системи збирання та поширення кращих практик проведення реформ на регіональному й місцевому рівнях;

- налагодження партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою [3, 211–212].

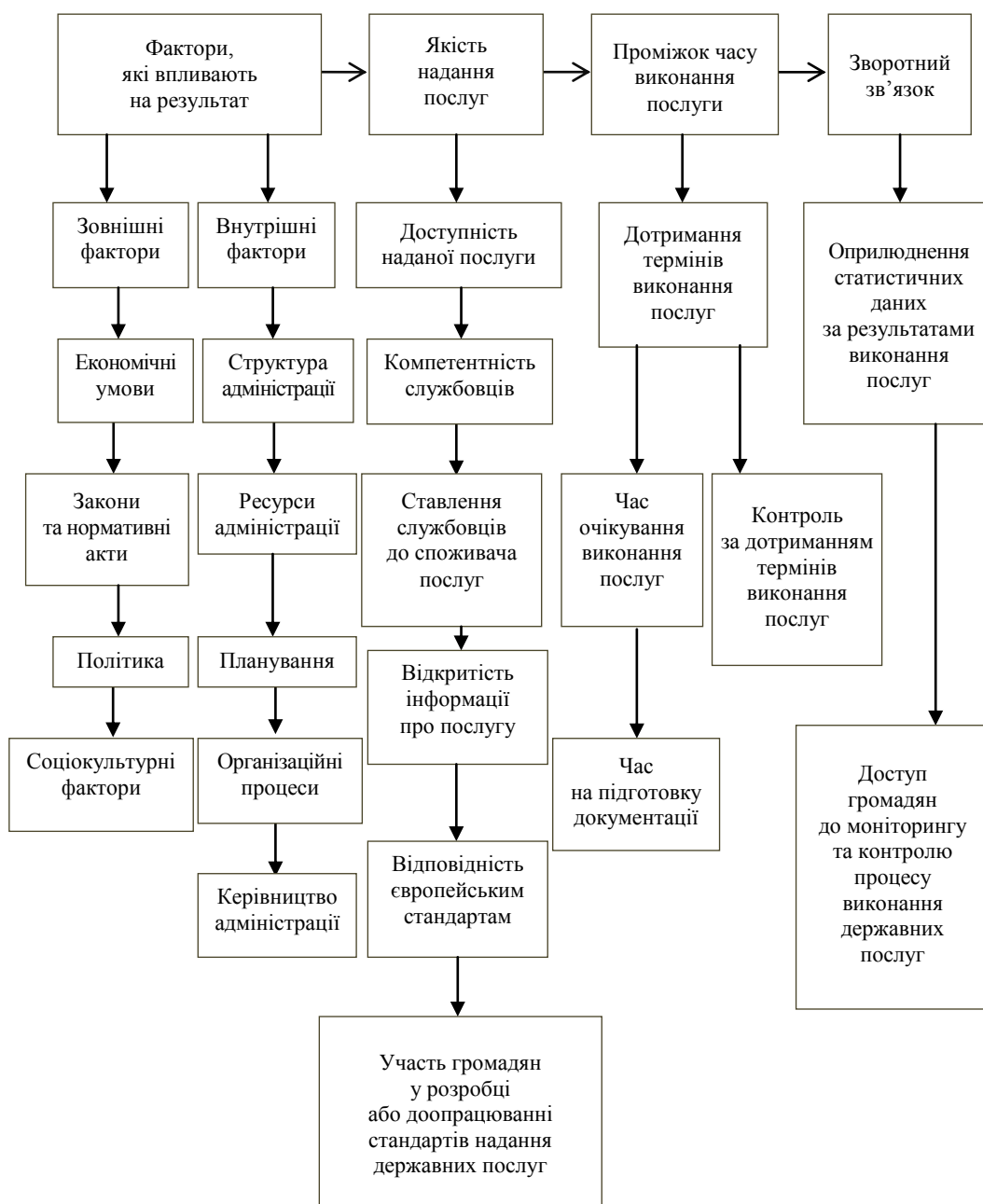


Рис. 1. Система факторів, що впливають на ефективність діяльності публічних адміністрацій

Громадський моніторинг та контроль можливий лише завдяки тісній співпраці громадськості з центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями. Громадський контроль – необхідна умова прозорого та відкритого функціонування центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Він має стати постійним елементом для забезпечення демократичного функціонування системи державного управління.

Громадський моніторинг має впливати на органи місцевого самоврядування та органи публічної влади завдяки етапу оприлюднення результатів. Однак для впровадження результатів громадського моніторингу в діяльність необхідно створювати налагоджений механізм зворотного зв'язку.

Головним результатом поданої раніше моделі ефективності діяльності публічних адміністрацій має стати спільна відповідальність виконавчої влади та громади. Влада має закріпити громадськість як основних партнерів для прийняття державних рішень. Тому для ефективного управління слід створити можливості для швидкого отримання інформації, відкритості та заінтересованості державних структур у проведенні громадського моніторингу та контролю.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підбиваючи підсумок та орієнтуючись на запропоновану модель, ефективність діяльності публічних адміністрацій слід оцінювати за двома критеріями. 1. Зовнішні та внутрішні фактори, які впливають на результат з метою отримання інформації щодо оцінки, наскільки повно та доцільно вони використовуються. 2. Зворотний зв'язок, який націлений на реальне відображення та відгук щодо виконаних обов'язків. Зауважимо, що другий критерій вагомий, тому що здатен висвітлювати настрій і задоволеність населення. Проте не слід забувати, що другий критерій цілком і повністю залежить від першого. Тому під час видалення слабких ланок, які наразі існують у нашій країні, саме на нього має бути зроблено певний акцент для досягнення успіху у створенні моделі публічного управління, яка за ефективністю відповідатиме досвіду країн ЄС.

Список використаних джерел:

1. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтохова, Н. В. Фоміцька та ін. ; [за заг. ред. д.ф.н., проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтохової]. – Х. : Магістр, 2011. – 305 с.
2. Дзюндзюк В. Б. Суцільно-якісне управління в діяльності органів влади [Електронний ресурс] / В. Б. Дзюндзюк, О. О. Заріцька // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 11–17. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/Trpdu_2009_2_4.pdf
3. Чурсін В. П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування / В. П. Чурсін // Публічне управління: теорія і практика. – 2011. – № 2(6). – С. 213–218.