

ІМПЕРАТИВИ СУЧАСНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

АНОТАЦІЯ. Проаналізовано моделі формування держав, методи оцінки ефективності та результативності державних органів за міжнародними методиками. Обґрунтовано необхідність впровадження в державне управління принципів сучасного менеджменту, визначено роль довіри для ефективного проведення державної економічної політики.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: імператив, менеджмент, держава, ефективність, довіра.

АННОТАЦИЯ. Проанализировано модели формирования государств, методы оценки эффективности и результативности государственных органов по международным методикам. Обосновано необходимость внедрения в государственное управление принципов современного менеджмента, определено роль доверия для эффективного проведения государственной экономической политики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: императив, менеджмент, государство, эффективность, доверие.

ANNOTATION. Models of state formation, methods for evaluating the effectiveness and efficiency of public authorities according to international procedures are analyzed. The need to implement modern management principles into government is justified; the role of trust for the effective conduct of government economic policy is defined.

Key words: imperative, management, state, effectiveness, trust.

Постановка проблеми. Сьогодні більшість держав світу здійснюють управлінські функції на основі теоретичних розробок економічної теорії, яка відводить державним органам влади роль гаранта закону та арбітра у вирішенні господарських проблем. В узагальненому вигляді сучасну роль держави можна звести до двох ключових моментів: забезпечення соціальної справедливості та створення умов для ефективної роботи економіки — і забезпечення їх дотримання при цьому сутність держави розкривається та реалізується в її взаємодії із суспільством. Сама держава є найважливішим соціальним інститутом, від ефективності якого залежить стан справ у всіх сферах суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням з питань реформування управління на державному рівні та оцінки його ефективності присвячено наукові праці багатьох авторів, а саме: Беседіна В. Ф., Вахтіної М. А., Гриценка А. А., Дементьєва В. В., Капогузова Є. А., Решетила В. П., Сухарева О. С., Шарова Ю. П. та ін.

Мета дослідження. Метою статті є визначення імперативів сучасного менеджменту державного управління залежно від існуючої моделі держави та обґрунтування оцінки його ефективності для досягнення довіри.

Виклад результатів дослідження. Сучасні складні соціально-економічні системи вимагають швидкості реагування держави на зміни, що відбуваються, децентралізацію рішень, що приймаються, гнучкість нормативного та адміністративного регулювання з обов'язковим врахуванням фінансово-економічних та соціально-політичних реалій даної країни. Для цього визначимо модель ефективної держави, яка могла б впливати на функціонування та реалізацію потенціалу складноорганізованої системи. Порівняння контрактної та експлуаторської моделі, в залежності від ступеня можливості проведення в певній державі необхідних економічних та інституціональних реформ, наведено в табл. 1.

Аналіз критеріїв, за якими можливо визначити тип держави, приводить до висновку про те, що існуюча в Україні модель держави може бути класифікована як переважно експлуаторська. Але при певних умовах можливий перехід до контрактної моделі держави. Формування контрактної моделі потребує кардинальної інституціональної перебудови роботи державного управління, для чого потрібен тривалий проміжок часу. Для вдосконалення системи державного управління необхідно розірвати механізми негативних зворотних зв'язків у діяльності державних чиновників. Прикладом може стати оцінка діяльності за кінцевими результатами роботи, а не поточне бюджетне фінансування будь-яких результатів, у тому числі і негативних.

Залежно від існуючої моделі держави, можливі різноманітні варіанти державного управління. Але без інституціонального реформування системи державного управління не можливо підвищити ефективність держави та закласти основи динамічного економічного розвитку. Ключовою формулою держави, що реформується, є покладання на неї контрактних функцій, а на громадянське суспільство — контроль за бізнесом і державою.

Закордонний досвід показує, що центральним суб'єктом модернізації є держава, яка стає державою розвитку (developmental state), коли вона підтримує економічний розвиток, тобто підтримує інноваційні проекти, що сприяють активному залученню інвестицій у соціальну, технологічну та наукову інфраструктури, в галузі, які розвиваються, та в людський капітал, а також сприяє підвищенню конкурентоспроможності вітчизняного середнього та малого бізнесу. Центральним питанням для держави розвитку є прийняття і забезпечення модернізаційного проекту в межах національної економіки, успішна реалізація якого знаходиться в прямій залежності від спроможності правлячої еліти використовувати політичну волю та бюрократичну компетенцію в інтересах усього суспільства, а не вузьких груп тиску [9].

Таблиця 1

**ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРАКТНОЇ
ТА ЕКСПЛУАТАТОРСЬКОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВИ**

Назва моделі	Визначення	Характерні риси
Контрактна	Держава виступає організатором економічного порядку, який встановлює загальні правила гри і є гарантом їх виконання; виступає як підприємець, який здійснює економічну діяльність у межах встановлених правил і норм; є персоніфікатором і виразником суспільних інтересів; забезпечує публічність державної політики; обмежує безпосередню участь держави в сферах господарювання	— формування і додержання чітких конституційних меж діяльності, висока якість державних послуг; — існування великої кількості інституціональних механізмів участі громадян у державній діяльності; — максимальне використання розвинутих інститутів ринку та створення умов для їх формування та функціонування; — наявність альтернативних механізмів специфікації та захисту прав власності; — інституціоналізація соціального контракту між державою, роботодавцями, профспілками, громадськими асоціаціями; — система відповідальності бізнесу перед суспільством та громадянами, а також громадян перед суспільством; — функціонування розвинутого громадянського суспільства

Назва моделі	Визначення	Характерні риси
Експлуататорська	Держава передбачає переважання інтересів органів державної влади над інтересами суб'єктів ринку, зливається з державним апаратом та правлячих у ньому державних чиновників, характерними є державний шовінізм, корупція, невиконання законів, створення сприятливих умов для окремих фаворитів	— поширення масштабів корупції; — наявність явища «захват держави», як можливість впливати на визначення основних «правил гри» через приватні платежі державним чиновникам; — негативний імідж держави у населення; — надлишковий правовий формалізм та зарегульованість судової системи; — заперечення передумов для самоорганізації суспільства

Джерело: узагальнено за [6].

Загальними характеристиками держави розвитку є [8]: наявність довгострокового інтересу у правлячої еліти до забезпечення її економічного розвитку; прискорення економічного розвитку через технологічний імператив; правляча група визначає не тільки базові політичні, економічні і юридичні норми і правила, а й стратегію економічного розвитку держави; вироблена правлячою елітою економічна стратегія розвитку реалізується раціональною державною бюрократією («веберіанська бюрократія»).

Більш важливу та значущу роль держава розвитку відіграла в країнах, де реалізовувалась стратегія модернізації «слідування за лідером», у якій держава брала на себе ініціативу стимулювання економічного зростання та підтримки економічного розвитку через створення інституціонального середовища інноваційного розвитку. Держави розвитку, які успішно реалізували стратегії модернізації «слідування за лідером», представлені такими країнами, як: Японія, Південна Корея, Тайвань, Фінляндія, Ірландія. Для них характерні: невелика площа території; мала довжина кордонів; уніфіковане інституціональне середовище; унітарний державний устрій; домінування формалізованих каналів відбору та просування державної бюрократії на принципах меритократії (особливих службових заслугах та достоїнствах).

Виокремлюють дві моделі бюрократичних апаратів, що забезпечують успішне вирішення модернізаційних завдань [7]:

— східноазіатська модель — характеризується «зрощуванням» інтересів урядовців та підприємців, зацікавлених у модернізації економіки, в межах кумівського капіталізму;

— західноєвропейська модель — головною рисою якої є процедури, що попереджають конфлікт інтересів суб'єктів розвитку.

Бюрократичний апарат може бути ефективним також при домінуванні стратегії «особистого протекціонізму», у випадку, якщо неформальні зв'язки «пришвидшені» в інституціональному середовищі, яка заохочує економічний розвиток через реалізацію суспільної цільової функції, а не через пошук політичної і статусної ренти через здійснення особистісної функції корисності. Головним залишається автономізація від вузьких груп тиску, раціональна «веберіанська» бюрократія та формалізований механізм рекрутування і підготовки урядовців, для яких зацікавленість у суспільних інтересах є найкращим варіантом максимізації особистісної цільової функції.

Виникає також проблема переходу до успішного типу держави розвитку, яка полягає в необхідності переорієнтації існуючих «правил гри» з пошуку та отримання політичної і статусної ренти на пошук й отримання ренти інноваційної, яка веде до довгострокового соціально-економічного розвитку країни та підвищення добробуту усього населення.

Існує зв'язок, який підкреслює, що робота державного управління залежить від результатів функціонування економічної системи. Для визначення системи показників, які характеризують результат роботи чиновника, закладу та державного управління в цілому, як ступінь досягнення визначених цілей, необхідно притримуватись наступних критеріїв [5]: специфічність (цілі мають відповідати сфері компетенції суб'єкта управління); вимірність (досягнення цілі можливо перевірити, в тому числі і перед усім — за допомогою кількісних індикаторів); релевантність (наявність чіткого зв'язку цілі з основною діяльністю суб'єкта); досягненість (цілі мають бути потенційно досягнуті).

На сьогодні існують різні системи визначення ефективності державного управління (табл. 2).

Крім того, одним з найвідоміших індексів, який характеризує стан рівня корупції, є індекс сприйняття корупції — СРІ (Corruption Perceptions Index), який розроблено міжнародною недержавною організацією Transparency International. Дослідження, які використовуються при складанні цього індексу, в основному включають питання, пов'язані зі зловживанням владою, що мають відношення до особистої користі. Наведені міжнародні показники дають підставу для порівняння та є орієнтиром для політичних рішень у цілях реформування.

Таким чином, існує багато методик, індексів і показників, розроблених міжнародними організаціями, для оцінки ефективності та результативності державних органів. Невирішеною частиною проблеми залишаються інституціональні аспекти переходу від минулої, орієнтованої на витрати, до орієнтованої на результат системи управління в суспільному секторі, а також питання оцінки даних результатів і ефективності роботи державних органів.

Таблиця 2

**ПОКАЗНИКИ, ЯКИ ХАРАКТЕРИЗУЮТЬ ЕФЕКТИВНІСТЬ (ЯКІСТЬ)
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Назва індексу	Компоненти	Вимір
BERI — Business Environmental Risk	<ul style="list-style-type: none"> — небезпека націоналізації — експропріація майна іноземних інвесторів без компенсації та рівень преференцій для вітчизняних виробників; — забезпечення виконання контрактних зобов'язань — ступінь обов'язковості для виконання в даному соціокультурному середовищі; — якість інфраструктури — якість зв'язку та транспорту; — швидкість роботи бюрократії — швидкість та ефективність дій митних служб та інших чиновників 	Індекс змінюється від 1 до 4, де 4 максимум
IRGB — International Country Risk Guide	<ul style="list-style-type: none"> — якість бюрократії — наявність відпрацьованих механізмів навчання чиновників, передача влади без ексцесів; — корупція у державному апараті — вимагання нелегальних платежів на всіх рівнях влади; — панування закону — ступень готовності громадян керуватися законом при переслідуванні власних інтересів, наявність сильної судової системи; — ризик експропріації приватних інвестицій — ризик конфіскації та націоналізації; — розірвання контрактів державою — ризик відмови держави від власних зобов'язань 	Перші три компоненти змінюються від 0 до 6, останні дві — від 0 до 10. Індекс визначається як сума всіх компонентів після приведення перших трьох- до десятибальної шкали

Назва індексу	Компоненти	Вимір
GRICS — Governance Research Indicator Country Snapshot	<p>— право голосу та підзвітність</p> <p>— кількісні показники, які вимірюють різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод та політичних прав;</p> <p>— політична стабільність — складається з групи показників, які вимірюють вірогідність де-стабілізації уряду та його вимушеної відставки внаслідок застосування насильства;</p> <p>— ефективність державного управління — якість державних послуг, якість функціонування державного апарату, компетенцію держслужбовців, рівень довіри до політики держави;</p> <p>— якість регулювання — показник спроможності уряду формулювати та застосовувати норми, які сприяють розвитку приватного сектору;</p> <p>— верховенство закону — рівень довіри громадян до законів і відданість до виконання цих законів;</p> <p>— контроль корупції — рівень використання публічної влади в приватних інтересах</p>	<p>Будується на підставі великої кількості змінних, які беруться з різних джерел, а також використовуються соціологічні опитування експертів і бізнесменів</p>

Джерело: узагальнено за [5].

Вперше проблема ефективності інститутів суспільного вибору була піднята Дж. Бьюкененом, який стверджував, що запорукою ефективності є забезпечення в політичному процесі ситуації аналогічної досконалій конкуренції на ринку. Одностайність, яка досягається учасниками колективного вибору в політиці, аналогічна добровільному обміну індивідуальних товарів на ринку. Тобто, для оцінки ефективності треба визначити, на скільки повно, в межах діючих інститутів, утілюється в життя принцип одностайності [1].

В якості основи для розробки кількісного критерію, який дозволяє оцінити відповідність існуючої ситуації даним умовам, була використана «міра збалансованості», що дозволяє спрогнозу-

вати, чи можливо здійснити сумісну роботу групою, яка створена з кількох індивідів, що мають суттєві розбіжності у поглядах [3]. Ця передумова є дуже важливою, оскільки логіка демократичного політичного процесу передбачає необхідність знаходження компромісів, але ні в якій мірі не виключає відмінностей у позиціях суб'єктів. При цьому група представляється в якості графа, вершини якого відповідають членам групи. В основі моделі лежить очевидне припущення, що спільна робота буде успішною, якщо відносини між членами групи добрі. Розроблений показник міри збалансованості, що дозволяє кількісно оцінити ступінь наближення групи до безконфліктного стану, розраховується по формулі:

$$h = C^+ / C,$$

де h — міра збалансованості групи;

C^+ — число позитивних циклів графа;

C — кількість потенційно можливих циклів графа.

Він знаходиться в інтервалі $[0, 1]$, де 0 відповідає стану конфлікту, коли спільна робота неможлива, а 1 — збалансованості графу (потенційні можливості даної групи працювати спільно). Високе значення міри збалансованості дозволяє зробити висновок про можливість продуктивної взаємодії представників різних груп у процесі пошуку компромісу, тобто про ефективне функціонування інститутів суспільного вибору. Джерелами об'єктивної інформації про розроблені програми державного регулювання можуть стати законодавчі акти, а також політичні програми партій.

Використання даної методики дає можливість оцінити можливості досягнення компромісу не тільки в межах окремих програм державного регулювання економіки, але й ефективності функціонування інституціонального механізму формування державної економічної політики в цілому. Показник міри збалансованості може бути розрахований, як за певний період часу, так і в середньому по групі законів. Стабільно високе значення міри збалансованості дозволяє зробити висновок про відсутність невирішених протиріч між інтересами різних груп суб'єктів і можливість успішного знаходження або компромісу відповідно суспільно значущих цілей державного регулювання, а низьке — про необхідність інституціональних перетворень.

Основними положеннями економічної теорії щодо визначення ролі та місця державного управління у господарському житті країни є наступні: децентралізація управлінського процесу; під-

вищення дієвості та ініціативності управлінських структур; формування державної економічної політики за ініціативою знизу; активізація зовнішньоекономічної діяльності підприємств на основі формування децентралізованої системи вибору зовнішньоекономічних інтересів і диверсифікації міжнародних економічних зв'язків.

Державне управління економікою ґрунтується на певних принципах: правове забезпечення подальшого посилення економічної самостійності; дотримання пріоритетів загальнодержавного значення та єдності розвитку продуктивних сил і завдань соціально-економічного розвитку країни; урахування вимог економічної безпеки під час реформування структури господарських комплексів і розміщення нових підприємств.

Ефективність подальшого розвитку системи державного управління значною мірою залежить від визначення науково обґрунтованого змісту функцій управління. До основних функцій і типових завдань органу управління належать такі [4]:

— у складі *функції планування* — стратегічне та поточне планування діяльності; розробка та затвердження програм економічного і соціального розвитку; здійснення прогнозу розвитку; планування діяльності підприємств; планування діяльності закладів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту; складання та затвердження бюджетів; складання планів використання природних ресурсів; складання балансів матеріальних, фінансових, трудових ресурсів;

— у складі *функції організації* — забезпечення збалансованого комплексного соціально-економічного розвитку населення; організація виконання програм соціально-економічного розвитку; забезпечення ефективного використання природних, трудових, фінансових ресурсів; організація зовнішньоекономічної діяльності; організація управління соціальною сферою і житлово-комунальним господарством; забезпечення виконання бюджету; організація зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації;

— у складі *функції мотивації* — створення сприятливого соціально-психологічного клімату в колективах;

— у складі *координаційної функції* — координація соціально-економічного розвитку; вплив на процеси ефективного використання усіх видів ресурсів; сприяння впровадженню програм економічного і соціального розвитку, програм працевлаштування та соціального захисту населення;

— в складі *контролюючої функції* — здійснення контролю за використанням ресурсів, діяльністю підприємств, за фінансовою

діяльністю та розрахунковими операціями; забезпечення дотримання норм природоохоронного законодавства та охорони праці; складання звітів про хід і результати виконання програм економічного і соціального розвитку тощо.

Постійна зміна та уточнення функцій органів управління призводить до необхідності зміни структури управління та впровадження в управлінні принципів сучасного менеджменту. Новим підходом сучасного менеджменту є творча філософія праці для створення постійного синергетичного ефекту у всіх галузях соціально-орієнтованої ринкової економіки. Сучасний менеджмент має вплив на розвиток людини і суспільства та створює свої цінності і формує соціально-етичні переконання. Серцевиною сучасного менеджменту є людські ресурси і підприємницька економіка, його перша задача — це добитися того, щоб інформація, знання, досвід і інновації стали продуктивною силою.

В стратегічному менеджменті розрізняють такі типи економічного мислення, які визначають стиль і методи керівництва, а саме: інноваційний; адаптивний; спрямований на результат; спрямований на облік втрат і невикористаних можливостей; спрямований на аналіз досягнень; технократичний; бюрократичний; політичний.

Моделі менеджменту класифікують за тематичними принципами управління: контактне управління або керівництво за допомогою «ефекту присутності»; управління самим собою; делегування повноважень, функцій, обов'язків і відповідальності; управління за принципом виключення дрібних справ; управління всупереч повсякденності з метою економії часу, енергії і здатність діяти в скрутний час; планування заборон; принцип точного формулювання задач або проблеми; групового планування; ретроспективного аналізу; «командної гри»; ротации кадрів; об'єднання управління «зверху» і «знизу»; принцип мотиваційного управління.

Ефективність реалізації наведених вище принципів залежить також від того, як ці принципи будуть сприйняті економічною, політичною і господарською елітою та будуть впроваджуватись ними в повсякденну діяльність.

Особлива увага сьогодні приділяється довірі в соціально-економічних перетвореннях, пов'язаних з переходом до ринкових відносин, що дозволяє зрозуміти причини успіхів та невдач країн з перехідною економікою, недостатність довіри розглядається як важлива причина невдачі реформ. Залучення в економічний аналіз довірчих відносин — це одна із принципових різниць між інституцій-

нальною та неокласичною економічними теоріями. Рівень довіри складно виміряти та визначити звичними економічними методами, в зв'язку з цим для цього використовують дані соціопитувань.

Інституціональна довіра — це довіра до інститутів, які, з одного боку створюються людьми, а з іншого, безпосередньо впливають на зміст цих відносин. Інститути можуть стати базисом для створення сприятливого клімату, необхідного для успішної господарської діяльності організації, справедливо збудованої та ефективної економічної системи. І навпаки, вони можуть пригнічувати людину, заважати нормальному та результативному господарському процесу. В суспільстві, де є інститути, багато що визначається устроєм та активністю самих суспільних інститутів.

Довіра до держави визначається двома складовими: наскільки державні інститути мають забезпечити ефективну господарську діяльність; встановлення справедливого устрою інститутів (змісту формально встановлених правил, устрою організацій, і навіть особи керівника) [2]. Обидві складові є взаємопов'язані: без врахування принципів економічної ефективності при визначенні державної економічної політики не можна добитися бажаного результату; з іншого боку, ігнорування питань справедливості правил заважає досягти бажаної економічної ефективності.

Довіра до інститутів (держави, уряду) у людей може виникати тільки в тому випадку, коли вони побудовані максимально ефективно і в певній мірі відповідають критеріям справедливого устрою. Мова йде про зміст правил; механізм їх розробки та прийняття, який відповідає духу демократії; про керівників, що очолюють організацію. Тільки через правові норми, розрахунки та примус не можливо викликати довіру між людьми, вона забезпечується фундаментальними цінностями, груповими настановами, стандартами та корпоративним кодексом поведінки.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, без інституціонального реформування системи державного управління не можливо підвищити ефективність держави та закласти необхідні основи динамічного економічного розвитку. Невирішеною частиною проблеми залишаються інституціональні аспекти переходу від минулої, орієнтованої на витрати, до орієнтованої на результат системи управління в суспільному секторі та питання оцінки ефективності роботи державних органів.

Ситуацію, що склалася, можна виправити через розробку та впровадження стратегічно виваженої державної політики, яка базується на принципах сучасного стратегічного менеджменту. Для цього необхідно забезпечити моніторинг економічної політики

органів влади та показників економіки для об'єктивного визначення проблем, потреб і перспектив розвитку, на основі аналізу яких буде створена концепція державної економічної політики України. Крім того неможливо не враховувати роль довіри. Довіра до держави грає важливе значення в справі підвищення ефективності державної економічної політики. Недовіра стримує позитивні економічні перетворення, заважає реалізації урядових планів пов'язаних із зростанням якості життя населення.

Література

1. *Бьюкенен Дж.* Конституция экономической политики [Источник: Бьюкенен Дж. Сочинения. — М: Таурус Альфа, 1997] / Дж. Бьюкенен — URL: http://www.economicus.ru/cgiise/gallery/in/Buchanan_b2.txt (дата обращения: 11.03.2009).
2. *Вахтин М. А.* Доверие к государству как фактор повышения его эффективности / М.А. Вахтин // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Вып. 40-1. — Донецк: ДонНТУ, 2011. — С. 41—47.
3. *Гоголева Т. Н.* Институты общественного выбора в процессе формирования экономической политики: проблема оценки эффективности / Т.Н. Гоголева, Л.А. Макарова // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 40-1. — Донецк: ДонНТУ, 2011 — С. 134—139.
4. *Жаворонков В. О.* Стратегічне управління регіоном: економічна безпека, планування та розвиток: [монографія] / Жаворонков В.О., Жаворонкова Г. В., Жмуденко В. О. — Умань: Видавець «Сочінський», 2010. — 270 с.
5. *Капогузов Е. А.* Институциональные аспекты оценки эффективности государственного управления / Е. А. Капогузов // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 40-2. — Донецк: ДонНТУ, 2011. — С. 48—52.
6. *Решетило В. П.* Институциональные черты и особенности становления контрактной модели государства / В.П. Решетило // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 40-1. — Донецк: ДонНТУ, 2011. — С. 80—84.
7. *Саблин К. С.* Государство развития: опыт зарубежных стран и России / К. С. Саблин // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 40-1. — Донецк: ДонНТУ, 2011. — С. 32—40.
8. *Bolesta A.* China as Developmental State // Montenegrin Journal of Economics. — 2007. — № 5. — P. 109.
9. *Loriaux M.* The French Developmental State as Myth and Moral Ambition // The Developmental State by M. Woo-Cumings; Ithaca: Cornell University Press, 1999. — P. 236—238.