

УДК 35.076

Л. П. Чурсанова

*Дніпропетровський національний університет
імені Олеся Гончара*

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СТАТИСТИЧНИЙ МЕТОД

Досліджено проблему ефективності державного управління в сучасній Україні, а також можливості її розв'язання шляхом використання в організації державного управління методу статистики під час прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: ефективність державного управління, метод статистики, державний орган, статистична звітність.

Исследована проблема эффективности государственного управления на современном этапе, а также возможности ее решения посредством реального использования в организации государственного управления метода статистики при принятии управленческих решений.

Ключевые слова: эффективность государственного управления, метод статистики, государственный орган, статистическая отчетность.

Efficiency problem is studied public administration at the present stage, as well as its ability to deal with the real use of the method in the public administration statistics when making managerial decisions.

Key words: efficiency of public administration, the Government agency statistics, statistical reporting.

Проблема ефективності стосується всіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Здебільшого це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут суспільства.

Суспільству, самій державі необхідні повні й достовірні знання щодо того, яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина й дієвість його впливу на керовані процеси.

Основний вплив на ці процеси має Державна служба статистики України (Держстат України), яка є спеціальним уповноваженим

центральною органом виконавчої влади в галузі статистики. Діяльність цієї служби спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – міністра економічного розвитку і торгівлі України.

У своїй діяльності Державна служба статистики України керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, іншими державними законодавчими актами та дорученнями Президента України й першого віце-прем'єр-міністра України – міністра економічного розвитку і торгівлі України. Основна форма діяльності даної служби – прийняття управлінських рішень. Ефективне управлінське рішення та його зміст базуються на аналізі інформації щодо розвитку тієї галузі, в якій це рішення здійснюватиметься. Для аналізу інформації використовуються статистичні дані, що є базою цього управління [1; 2].

Ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення, які включають не лише прямі витрати на систему управління, а й спрямовані на реалізацію управлінських рішень.

Визначити результат управління, тобто оцінити отриманий від нього ефект, доволі складно. Тому насамперед потрібно визначити критерії щодо оцінки об'єктивності управління. Критерії ефективності включають до себе ознаки, сторони, прояви управління, аналіз яких дозволяє визначити рівень і якість управління щодо його відповідності потребам та інтересам суспільства.

Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер [5, с. 152]. Загальна соціальна ефективність державного управління досягається зусиллям двох складових системи: 1) держави у вигляді її органів та 2) посадових осіб і суспільства, його керованих об'єктів і саме управлінських структур. Але ця ефективність має сукупний характер, не даючи чіткого уявлення про внесок до неї кожної з названих складових.

Про стан організації та функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами свідчить ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління. Для оцінки застосовується група спеціальних критеріїв соціальної ефективності державного управління. Назвемо п'ять із таких критеріїв. Перш за все це цільова орієнтованість організації і функціонування

державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їхніх управлінських впливів цілям, що об'єктивно впливають з їхнього місця й ролі в суспільстві [5, с. 154]. Цільова орієнтованість організації і функціонування керуючих систем визначаються шляхом вивчення й оцінювання їх організаційної нормативної та іншої діяльності з погляду відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Це дає змогу виключити дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування, а також виявити ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами. Аналіз цільової орієнтованості керуючих компонентів передбачає: виявлення об'єктивно зумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд у розвитку з урахуванням суспільних потреб та інтересів; встановлення виміру цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінські рішення й дії. Другим критерієм є витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку й проходження управлінської інформації в державно-управлінській системі в цілому, відповідних підсистемах, організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання насамперед визначеного, прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників цілі) результату. Третім критерієм можна назвати стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. У цьому випадку йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб. Четвертий критерій відображає складність організації суб'єкта державного управління, його підсистему ланок. Складність тієї чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність і формування управлінських дій.

Важливе соціальне значення має п'ятий критерій, який відображає загальні – економічні, соціальні, технічні, кадрові – витрати на утримання й забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі й оцінюванні слід урахувати взаємозалежність між вартістю управління та соціальними результатами діяльності керованих об'єктів [5, с. 153].

В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу. Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування вирізняється власною компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль та участь у реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб упорядкування, раціоналізації та забезпечення ефективності управління. Тому ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади, є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності.

Другий критерій виражається в законності рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості та впорядкованості.

Третім критерієм є реальність управлінських впливів. Вибір критерію зумовлений тим, що діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв у правових та організаційних формах, має забезпечувати цільову орієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами. Державне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов'язано представляти й забезпечувати в реалізації корінні й комплексні потреби, інтереси та цілі життя людей. Тим самим зміст будь-яких управлінських актів з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їхній добробут і розвиток, може становити четвертий критерій. З указаним критерієм безпосередньо пов'язаний наступний – п'ятий, який полягає в характері й обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб із громадянами, їх об'єднаннями та колективами. Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності.

Шостим критерієм є міра забезпечення в рішеннях і діях органу та його посадових осіб престижу держави. Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка надається органами та їхніми посадовими особами, – сьомий критерій. Інтереси суспільства вимагають, щоб за будь-яких умов до системи державного управління надходила тільки достовірна, об'єктивна інформація.

Восьмий критерій полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності.

Система використання критеріїв дає змогу всесторонньо оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб. Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути. Є й певні процедури, відповідно до яких така аналітична діяльність здійснюється і приводить до тих чи інших результатів. Багато інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб. Великі можливості аналізу й оцінки ефективності державного управління містяться в масових обговореннях і голосуваннях з різних питань життя країни.

Важливим засобом аналізу й оцінки також завжди є громадська думка. Багатогранна аналітична й оцінна робота стосовно державного управління здійснюється засобами масової інформації. Важлива об'єктивність їхнього погляду, позиції, аналізу й оцінки. Значне місце серед каналів аналізу й оцінки належить зверненням громадян. Структура та зміст, предмет та адресність звернень дуже точно відображають життя людей.

Статистична звітність є своєрідною інтерпретацією інформації щодо економічних, соціальних, демографічних, екологічних явищ і процесів, які відбуваються в країні, її регіонах та галузях економіки, тому вона має виняткове значення для підготовки й прийняття управлінських рішень у сфері визначення стратегії і тактики розвитку країни, регіонів, видів економічної діяльності, окремих суб'єктів господарювання та широкого інформування громадськості з цих питань [4]. Статистичний аналіз масових явищ і процесів є необхідною ланкою в системі управління економікою та державою в цілому. Передусім за допомогою статистики здійснюється зворотний зв'язок, тобто потік інформації йде від об'єкта до суб'єкта управління – керівництва підприємств, об'єднань, територіальних, галузевих і центральних органів влади. Без вірогідної, всебічної і своєчасної інформації прийняття ефективних управлінських рішень неможливе.

Статистичні методи – методи аналізу статистичних даних. Виділяють методи прикладної статистики, які можуть застосовуватися в усіх галузях наукових досліджень і будь-яких галузях народного господарства, й інші статистичні методи, застосовуваність яких обмежена тією чи іншою сферою. Йдеться про такі методи, як статистичний приймальний контроль, статистичне регулювання технологічних процесів, надійність та випробування, планування експериментів.

Статистичні методи аналізу даних застосовуються практично в усіх сферах діяльності людини. Їх використовують завжди, коли необхідно отримати й обґрунтувати будь-які судження про групу (об'єктів або суб'єктів) з деякою внутрішньою неоднорідністю.

Доцільно виділити три види наукової та прикладної діяльності в галузі статистичних методів аналізу даних (за ступенем специфічності методів, поєднаної із заглибленістю в конкретні проблеми):

а) розробка та дослідження методів загального призначення без урахування специфіки галузі застосування;

б) розробка та дослідження статистичних моделей реальних явищ і процесів відповідно до потреб тієї чи іншої галузі діяльності;

в) застосування статистичних методів і моделей для статистичного аналізу конкретних даних.

Статистика має особливий характер. Це система збирання, перевірки й розробки статистичних даних, що відображає перебіг виконання державних планів, зростання показників у галузях господарства й культури, добробуту населення, розміщення продуктивних сил, впровадження нової техніки, наявність резервів для виконання планів, природних матеріальних ресурсів і резервів праці. Статистика тісно пов'язана з системою державного планування, вона є важливим засобом контролю й перевірки виконання планів. Статистика ґрунтується на звітності, що її готують усі органи, підприємства, установи й організації за встановленим порядком і в точно визначені терміни.

На підставі отриманих статистичних даних здійснюють економічний аналіз і тим самим визначають соціально-економічне становище міста, регіонів, країни в цілому. Отримані дані використовують на міжнародному рівні з метою визначення загального стану нашої країни та здійснення порівняльного аналізу з іншими країнами.

Основними завданнями Державної служби статистики України є реалізація державної політики у сфері статистики та внесення пропозицій щодо її формування. Закон України «Про державну статистику», який затверджений від 17.09.1992 р., – основний законодавчий акт, що регулює правові відносини в галузі державної статистики, визначає права та функції органів державної статистики, організаційні засади здійснення державної статистичної діяльності з метою отримання всебічної та об'єктивної статистичної інформації щодо економічної, соціальної, демографічної та екологічної ситуації в Україні та її регіонах і забезпечення нею держави та суспільства [3].

Держстат України має розгалужену структуру центрального апарату, територіальні та функціональні органи державної статистики.

Основними завданнями органів державної статистики є:

- реалізація державної політики в галузі статистики;
- збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичної інформації щодо масових економічних, соціальних, демографічних, екологічних явищ і процесів, які відбуваються в Україні та її регіонах;
- забезпечення надійності та об'єктивності статистичної інформації;
- розробка, вдосконалення і впровадження статистичної методології;
- забезпечення розробки, вдосконалення та впровадження системи державних класифікаторів техніко-економічної та соціальної інформації, які використовуються для проведення статистичних спостережень;
- створення і ведення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України;
- впровадження новітніх інформаційних технологій з опрацювання статистичної інформації;
- взаємодія інформаційної системи органів державної статистики з інформаційними системами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб, міжнародних організацій та статистичних служб інших країн шляхом взаємного обміну інформацією, проведення методологічних, програмно-технологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів;
- координація дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб у питаннях організації діяльності, пов'язаної зі збиранням та використанням адміністративних даних;
- забезпечення доступності, гласності й відкритості статистичної інформації, її джерел та методології складання;
- збереження і захист статистичної інформації [3; 4].

Головне управління статистики в Дніпропетровській області є територіальним органом державної статистики, що в межах наданих повноважень здійснює реалізацію державної політики в галузі статистики. Головне управління статистики створюється Державною службою статистики України, підпорядковане їй і є складовою єдиної системи органів державної статистики.

До складу цієї структури входять його самостійні підрозділи (обласний рівень), а також відокремлені підрозділи (районний (міський) рівень) – управління (відділи) статистики в районах (містах) та міжрайонне управління статистики).

Управління статистики розробляє, затверджує та впроваджує за погодженням із Держкомстатом методологію та звітно-статистичну документацію статистичних спостережень, що виконуються на замовлення місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, здійснює опрацювання статистичної інформації щодо масових економічних, соціальних, демографічних явищ і процесів, які відбуваються в регіоні. Управління статистики надає місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування статистичну інформацію в обсягах, за формами та в терміни, визначені планом державних статистичних спостережень або окремими рішеннями Кабінету Міністрів України; у встановленому порядку бере участь у міжнародному співробітництві з питань, що належать до його компетенції, здійснює міжрегіональні статистичні зіставлення; бере участь у впровадженні системи класифікацій, які використовуються для проведення статистичних спостережень; проводить статистичні спостереження на замовлення, надає послуги та статистичну інформацію користувачам на платній основі; виконує відповідно до законодавства інші функції, необхідні для вирішення покладених на нього завдань.

Важливим кроком до підвищення інформаційного рівня статистичної інформації є впровадження сучасних технологій її обробки. Це дає змогу ефективніше використовувати первинну звітність, застосовуючи на її основі додаткові групування, розрахунки, оцінки, що сприяє поглибленню аналізу й розширенню програми публікацій. Реалізація вищезазначених напрямів дозволяє покращити забезпеченість статистичною інформацією як основних її користувачів, так і громадськості.

На сьогодні система показників із питань статистики є оптимальною з точки зору задоволення потреб користувачів. Розширення її відбувається за окремими дорученнями уряду. З іншого боку, перехід до міжнародних стандартів у галузі статистики потребує запровадження нових обстежень. З метою ефективного витрачання коштів та оптимізації звітного навантаження на підприємства зазначені обстеження плануються на вибірковій основі. Так, у статистичну практику введено вибіркоче обстеження.

Головна вимога, що висовується до кожного з показників, – під-

готовка його таким чином, щоб він характеризував країну в цілому. Класифікація інформації за кожним із показників є індикативною і має визначатися статистичними органами кожної країни виходячи з реальних можливостей і необхідності.

У сучасних умовах, коли головним завданням економічної науки є вивчення основних закономірностей ринкової системи в їх розвитку і взаємодії, особливої актуальності набуває аналіз статистичних даних. Достовірна та повна інформація про поведінку людини на фоні безперервних змін соціально-економічного середовища відіграє першочергову роль в оцінці успіху економічних реформ у будь-якій сфері. Статистична інформація є основою оцінки економічної та соціальної діяльності як держави в цілому, так і її регіонів. Дані статистики використовуються для прийняття рішень у різних сферах діяльності. Організація міжнародного співробітництва й розвитку також використовує цю інформацію для дослідних цілей та рекомендацій у сфері політики.

Статистичні показники оформляються у вигляді звітів і широко використовуються в роботі як всередині підприємства, так і за його межами – на місцевому, регіональному, галузевому та загальнодержавному рівнях управління. Звітність показників на підприємстві може мати різні напрями використання та періодичність складання.

Звіти є важливим елементом інформаційного забезпечення для розв'язання завдань зі статистики. У них зосереджена первинна інформація щодо економічної діяльності підприємств. Первинна інформація (звіти) набуває електронного вигляду, проходить автоматизовану обробку і, агрегована у вигляді зведених звітів, узагальнена за різними критеріями, стає об'єктом статистико-економічного аналізу.

Первинна інформація формується на основі звітів установлених форм, які підприємства, незалежно від форм власності та господарювання, зобов'язані подавати у встановлені терміни до управління статистики місцевості, де підприємство зареєстровано. У регіональних управліннях статистики ця звітність акумулюється, аналізується, а узагальнені результати подаються до Державної служби статистики України та Міністерства соціальної політики України, яке використовує ці дані для планування та координації роботи з управління соціально-трудовими процесами в країні.

Вивчення розвитку промисловості та результатів аналізу надає керівним і господарським органам держави необхідну допомогу у

справі вирішення багатьох господарських проблем і при складанні обґрунтованих планів майбутнього розвитку суспільства.

Наприклад, статистичний аналіз розвитку промисловості таких звітів, як ф. № 1-ПЕ, затверджена Наказом Держкомстату України від 26.11.2012 р. № 482 «Місячний звіт про економічні показники за видами економічної діяльності, що відносяться до добувної промисловості і розроблення кар'єрів, переробної промисловості, постачання електроенергії, газу, пари та води кондиційованого повітря, водопостачання, каналізації, поводження з відходами», дає можливість спостерігати за змінами, виявляти особливості, закономірності, які відбуваються на промислових підприємствах. Завдання статистики – шляхом аналізу рядів динаміки економічних показників розкрити тенденції, характерні для різних етапів розвитку промисловості, за допомогою методів статистичного аналізу: абсолютних та відносних величин, динаміки, індексного, статистичного моделювання.

Найбільш простими показниками характеристики економічних явищ є показники цін, обсягу виробленої та реалізованої промислової продукції, кількість зайнятого населення. Але в деяких випадках кількісно вимірюються більш складні економічні процеси та явища і встановлюється взаємозв'язок між ними. Кількісний опис усіх основних аспектів економічного процесу в економіці в цілому необхідний насамперед органам державного управління для вирішення питань, пов'язаних з регулюванням економіки й розробкою економічної політики.

Необхідно розглядати економічні явища в тісному взаємозв'язку з соціальними процесами. Наприклад, показники оплати праці, витрати на виробництво (економічний фактор) характеризують з однієї сторони, а процес розподілення доходів (соціальний фактор) – з іншої.

Для визначення статистичних показників необхідно перш за все ідентифікувати ті явища й процеси в економіці, які належать вивченню, а також виявити їхню природу й сутність.

Головний етап обчислення показників – розробка методології визначення їхнього складу, тобто тих елементів, які мають бути охоплені тим чи іншим показником. Для показника продукції промисловості необхідно визначити, що має бути включено до цього показника (обсяг реалізованої продукції, вартість продукції, відпущеної на невиробничі цілі, та ін.), а також способи оцінки окремих елементів показників; забезпечити порівняння даних у часі і за регіонами.

Державна статистика відіграє важливу роль у формуванні соціально-економічного розвитку країни; саме від статистики залежить ефективність прийняття того чи іншого рішення в будь-якій галузі.

Таким чином, на сьогодні основною проблемою для визначення об'єктивного аналізу інформації статистичних даних, які готуються для прийняття управлінських рішень, є обробка звітів із різних галузей промисловості, тому що самі звіти, перевантажені зайвою інформацією, складаються і подаються промисловими підприємствами, а їх переписування призводить до дублювання інформації у звітності, неефективних витрат часу і, відповідно, до уповільнення обробки інформації. В інструкціях поверхнево та нечітко роз'яснено правила заповнення звіту, що спричиняє появу помилок та неправильних показників. Тож слід об'єднати деякі форми і сформулювати лише одну, що, вважаємо, сприятиме зменшенню звітного навантаження на облікових працівників, а також розробити таку форму та інструкцію, в якій би чітко роз'яснювалися правила заповнення звіту.

Бібліографічні посилання

1. Положення «Про Головне управління статистики у Дніпропетровській області», затверджено наказом Держстату України від 26.02.2010 р. № 78.
2. Указ Президента України № 396/2011 «Про утворення Державної служби статистики України» від 6 квітня 2011 р.
3. Закон України «Про внесення змін до Закону „Про Державну статистику“» від 13 липня 2000 р. № 1922-III.
4. Історія розвитку статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> – офіційний сайт Державної служби статистики.
5. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордіснко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Надійшла до редколегії 25.03.2013 р.