

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

THEORETICAL-METHODOLOGICAL BASES OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Жижка Ю.В.

студентка факультету управління фінансами та бізнесу,
Львівський національний університет імені Івана Франка

Маліновська О.Я.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка

Zhyzhka Yuliia

Student of V course,
Faculty of Finance and Business Management,
Lviv National University named after Ivan Franko

Malinovska Olha

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Economics and Management,
Lviv National University named after Ivan Franko

Постійні зміни в державній системі, спрямовані на розвиток економічного зростання, модернізацію економіки держави та підвищення добробуту громадян, значною мірою зумовлюються ефективністю державного управління. Оцінка ефективності чи неефективності державного управління зумовлена тим, що саме вона дає змогу визначати ступінь реального забезпечення цілепокладання, організації та регулювання трансформаційних процесів. У статті досліджено кілька теоретико-методологічних підходів до визначення ефективності загалом та ефективності державного управління зокрема. Розглянуто класифікацію результатів діяльності державної служби. Визначено, за якими критеріями відбувається оцінка ефективності державного управління як у зарубіжній, так й у вітчизняній практиці.

Ключові слова: державне управління, ефективність, оцінка ефективності, державний службовець, якість, результативність.

Постоянные изменения в государственной системе, направленные на развитие экономического роста, модернизацию экономики государства и повышение благосостояния граждан, в значительной мере обуславливаются эффективностью государственного управления. Оценка эффективности или неэффективности государственного управления обусловлена тем, что именно она позволяет определять степень реального обеспечения целеполагания, организации и регулирования трансформационных процессов. В статье исследовано несколько теоретико-методологических подходов к определению эффективности в целом и эффективности государственного управления в частности. Рассмотрена классификация результатов деятельности государственной службы. Определено, по каким критериям происходит оценка эффективности государственного управления в зарубежной и отечественной практике.

Ключевые слова: государственное управление, эффективность, оценка эффективности, государственный служащий, качество, результативность.

Constant changes in the state system, aimed at the development of economic growth, modernization of the state's economy and welfare of citizens, are largely due to the efficiency of public administration. The importance of assessing the effectiveness or inefficiency of public administration is due to the fact that it itself can determine the degree of real provision of purpose, organization and regulation of transformation processes. For a long time, Ukrainian and foreign scientists are constantly trying to maximize the mechanism of public administration. In today's conditions of development of market relations, the solution to the problem of improving the governance system in public institutions and determining the effectiveness of public administration is on the fore. However, to this day

there is no clear system of organization of state power, in which state bodies provide a sufficiently and structurally consistent management system. That is why the topic of finding a single, universal system for evaluating the effectiveness of public administration remains relevant today. In recent years, the gap between the expectations of the population and the real management practices is becoming more and more tangible. All this necessitates the introduction of new scientific approaches to the assessment of the current state and the definition of priorities and tasks of state policy, the completion of its concepts, state programs with practical achievements, new theoretical positions with an orientation to world standards. The article deals with several theoretical and methodological approaches to the definition of efficiency in general and the efficiency of public administration in particular. The classification of the results of the civil service activity as one of the methods for evaluating the efficiency of public administration is considered. The criteria for assessing the effectiveness of public administration in foreign countries are determined, and approaches to the definition of the assessment of the effectiveness of public administration in domestic practice are investigated.

Key words: public administration, efficiency, performance appraisal, public servant, quality, effectiveness.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Протягом довгого часу українські науковці постійно намагаються якнайширше розкрити механізм системи державного управління. У сучасних умовах розвитку ринкових відносин вирішення проблеми вдосконалення системи управління в державних інститутах та визначення ефективності державного управління виходить на перший план. Від успішного визначення цієї проблеми залежать стабільність і міцність державних інститутів та рівень демократизації всіх складників суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Дотепер відсутня єдина думка щодо оптимальної оцінки ефективності державного управління. Значний внесок в обґрунтування поняття «ефективність державного управління» зробили В. Авер'янов, В. Бакуменко, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський та ін. Питання оцінки ефективності державного управління на різних рівнях влади досліджували Г. Атаманчук, М. Болрідж, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Каплан, Р. Білик, А. Гошко, Г. Мостовий, Г. Одинцова, Д. Нортон, І. Артим. Особливу увагу дослідженню ефективності системи органів державного управління та оцінці їх критеріїв приділено в роботах вітчизняних науковців В. Сороко та О. Оболенського.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Як показує практика, в Україні ще не вдалося досягнути такого рівня організації публічної влади, за якого б її органи забезпечували функціонально достатню та структурно несуперечливу систему управління. Розрив між очікуваннями населення і реальною управлінською практикою стає все відчутнішим. Усе це зумовлює потребу в упровадженні нових наукових підходів до оцінки сучасного стану і визначенні пріоритетів та завдань державної політики, наповненні її концепцій, державних програм практичними здобутками, новими теоретичними положеннями з орієнтацією на світові стандарти [1].

Отже, актуальність теми дослідження визначається, насамперед, вибором Україною напрямку реформ та модернізації суспільства у цілому, переходом від традиційної моделі державного управління до розбудови механізму держави, враховуючи при цьому наявні ресурси, адже саме взаємодія різних елементів управління щодо виконання основних функцій та завдань держави може забезпечити життєдіяльність усього суспільства.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою даної статті є розвиток теоретичних та розроблення методологічних основ механізму державного управління, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Дослідження варто розпочати власне із самого трактування визначення ефективності. Більшість зарубіжних учених схильна трактувати ефективність як співвідношення кількості витрачених ресурсів із досягнутим результатом, асоціюючи ефективність управління з поняттям результативності. Ф. Тейлор стверджував, що ефективність – це співвідношення між реальною продуктивністю праці і стандартною продуктивністю. Американська теорія організаційної поведінки, представником якої був Т. Бернард, стверджував, що термін *efficiency* вказує на те, що «рухає» людьми, чим вони керуються у своїх діях, і пов'язується з психологічними чинниками поведінки людей [2].

Існує кілька теоретико-методологічних підходів до визначення ефективності. У різних сферах діяльності розуміння ефективності має свої особливості. Так, у політиці «ефективність» розглядається як щось позитивне і бажане, отримуючи зміст ціннісної характеристики діяльності. Що стосується діяльності органів влади, то цей термін став дієвим політичним символом, здатним організувати громадську думку на підтримку певних пропозицій. Тобто під ефективністю розуміється можливість досягнення результату, значимість отримання результату для тих, кому він призначений, відношення значущості цього

результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення.

У теорії організації й адміністративному управлінні ефективність визначається як відношення чистих позитивних результатів і допустимих витрат. Ефективність управлінського або адміністративного управління оцінюється шляхом визначення співвідношення між отриманим результатом і витраченими ресурсами [1].

Виходячи з досліджень ефективності державного управління, державної бюрократії та інститутів держави, можна виділити кілька теоретико-методологічних підходів, що пов'язують ефективність із певними чинниками.

Перший підхід заснований на концепції лідерства. Представники цього напряму пов'язують ефективність організації з лідерськими навичками, стилем управління, індивідуальними характеристиками та якостями керівників органів влади, системами підбору, оцінки виконання завдань, мотивацією і професійним розвитком державних службовців.

Другий підхід розвиває теорію раціональної бюрократії М. Вебера. Із позиції цього підходу увага акцентується на ієрархічній структурі, функціональній спеціалізації, наявності чітких принципів регламентації професійної діяльності державних службовців, які розглядаються як необхідні передумови для ефективної діяльності владних структур.

Наступний підхід до ефективності діяльності пов'язаний із теорією життєвих циклів, яка полягає у розгляді ефективності державного управління у взаємозв'язку з оцінкою впливу коаліцій, що постійно і циклічно формуються, або груп впливу в органах влади. Характер прийняття рішень у бюрократичних структурах та їхня ефективність розглядаються в контексті життєвих циклів розвитку організації. У рамках концепції професіоналізму ефективна діяльність ставиться в пряму залежність від професіоналізації органів державної влади, наявності кар'єрних (професійних) чиновників, від рівня їхнього професіоналізму та компетентності.

Економічний підхід пов'язує підвищення ефективності діяльності органів державної влади з наявністю механізму конкуренції серед відомств, системою впровадження інновацій, а також політичною і соціальною підзвітністю державних органів, у першу чергу перед платниками податків.

Екологічний підхід підкреслює, що результати діяльності бюрократії залежать від характеру зовнішнього середовища та здатності органів державної влади управляти змінами та інноваціями для адаптації до цих змін.

Останній підхід заснований на концепції управління якістю. У рамках цього підходу основна увага акцентується на створенні в органах державної влади системи постійного вдосконалення процесів і державних послуг, залученні у цю діяльність державних службовців із макси-

мальним використанням їхнього творчого потенціалу й організацією їхньої групової роботи [3].

Під час визначення ефективності державного управління особливе значення також має соціальний ефект (міра задоволення населення), суть якого полягає у тому, що він повинен бути стійким, прогресуючим, містити джерело для подальшого суспільного розвитку. Російський соціолог Р.В. Атаманчук поділяє соціальну ефективність державного управління у цілому та діяльність органів державної влади зокрема на три види:

1) загальна соціальна ефективність. Вона розкриває результати функціонування системи державного управління (тобто сукупності державних органів і керованих ними об'єктів);

2) спеціальна соціальна ефективність. Вона характеризує стан організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами;

3) конкретна соціальна ефективність. Вона відображає діяльність кожного управлінського органу і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, відносини [4].

Визначення рівня ефективності управління державних органів характеризується значною кількістю методологічних підходів та викликає чи не найбільш активну дискусію серед дослідників та фахівців-практиків. Під час оцінювання діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами. Фахівці у сфері державного управління класифікують результати діяльності державної служби за трьома видами:

1. Прямий результат, що піддається кількісній оцінці. Оцінку прямих результатів зручніше за все робити відповідно до критеріїв економічної ефективності.

2. Непрямий результат. До цієї групи результатів включають і наслідки профілактичної, превентивної діяльності органів державної влади, тому їй, як правило, варто дати оцінку тільки після отримання кінцевого результату і лише в довгостроковій перспективі.

3. Соціальна ефективність, яка передбачає досягнення «суспільних цілей». Основним її критерієм є відповідність діяльності проблемам і бажанням клієнта чи споживача державних послуг і, врешті-решт, усього суспільства [5].

Оцінити ефективність структури управління можна спільно з оцінкою ефективності організаційного механізму. Реальність переконує в тому, що значні обсяги рутинної праці, що виконують державні службовці в повсякденній діяльності, зумовлені низькою ефективністю системи делегування повноважень, а також відсутністю управлінських методик та технологій, які б інтегрувалися з відповідними параметрами інших структурних підрозділів, створювали єдиний злагоджений, ефективно працюючий механізм.

Російські науковці І. Дьожкіна та Г. Пошатова пропонують розглядати оцінку ефективності організаційних структур за допомогою показників ранжування та їх сукупності, комплексного показника, експертного методу, функції цільової та ресурсної ефективності, ресурсного-потенціального підходу тощо.

Шведський досвід визначення оцінки ефективності державного управління базується на оцінюванні діяльності державних інститутів, що має неформальну назву «Концепція трьох Е» (economy, efficiency and effectiveness) – модель економічності, ефективності та результативності діяльності «внесок – продукт».

1. Економічність (economy) означає використання належної кількості ресурсів відповідної якості в належний час, у необхідному місці, за розумну ціну, тобто правильне витрачання.

2. Ефективність (efficiency) – співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення.

3. Результативність (effectiveness) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів із поставленою метою.

Швеція застосовує широкий підхід до оцінювання і звітування про ефективність, здійснюючи щорічні звіти та проводячи змістовні аналізи по звітах Національного бюро аудиту, Управління парламентських аудиторів та Організації адміністративного розвитку.

Одну з найрозгорнутіших класифікацій моделей оцінювання в державному управлінні подає їх дослідник Е. Ведунг. До основних моделей оцінювання державного управління він зараховує сутнісні, економічні та професійні. До сутнісної моделі, на його думку, належать: оцінювання за цілями (досягнення мети та оцінка впливу), оцінювання за результатами (моніторинг результатів), оцінювання за системними компонентами (модель усебічної оцінки), оцінювання за інтересами клієнтів (оцінка якості наданих державних послуг), оцінювання за інтересами стейкхолдерів (задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін).

Економічні моделі (за Е. Ведунгом) включають модель продуктивності та модель ефективності. Продуктивність – це співвідношення між обсягами виробництва продукції і послуг та вкладеними в нього ресурсами. У контексті моделі ефективності Е. Ведунг виділяє два підходи до оцінки ефективності: співвідношення «витрати – вигоди» та «витрати – результат».

Іноді у процесі дослідження виникає потреба в поєднанні зазначених елементів, які в сукупності становитимуть організаційно-правовий механізм державного управління. Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму управління – формування і посилення організаційного потенціалу

суб'єктів управління як складної частини системи управління [3].

Різні комбінації поєднання елементів дають змогу гнучко реагувати на виклики сьогодення і водночас забезпечувати стабільність і безперервність управління. Тим не менше у будь-якому разі їх закріплення в певному класифікаторі, тематичних законах сприятиме забезпеченню найбільш адекватного адміністративно-правового впливу та діяльності управлінських органів [5].

У вітчизняній ж практиці оцінювання ефективності державного управління часто використовується підхід, запропонований Г. Атаманчуком [1], який наводить п'ять способів аналізу та оцінки державного управління:

1) звіти органів державної влади та місцевого самоврядування (щорічні послання Президента, звіти уряду, Верховної Ради);

2) масові обговорення та голосування (референдуми);

3) громадська думка;

4) засоби масової інформації;

5) звернення громадян.

На його думку, ознаками ефективності є критерії (межі, боки прояву управління), за допомогою яких варто визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Ефективність державного управління – це не тільки співвідношення між результатами і затратами, а й досягнення соціально значущих результатів за суспільно виправданих затрат. Ефективність державного управління – це комплексне поняття, яке залежить від багатьох чинників, зокрема економічних, соціальних, політичних, організаційних тощо. Відсутність єдиної, універсальної системи оцінювання ефективності державного управління цілком зрозуміла, адже ефективність ураховує мету, цілі, завдання, тобто всю специфіку конкретного державного інституту, що не є загальним поняттям. Тому цілком правомірними вважаємо індивідуальний підхід до кожного об'єкта управління і розроблення індивідуальної системи критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління. Аналіз наукових підходів до оцінювання ефективності державного управління доводить несформованість методологічної бази та відсутність єдиної методики комплексної оцінки ефективності державного управління. Нині майже всі існуючі моделі оцінювання ефективності державного управління не мають чітко визначених критеріїв та методик оцінювання ефективності державного управління на різних рівнях влади. Поки всі моделі є описовими та фрагментарними і не дають загальної оцінки роботи органів державного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Фомін В.В. Теоретичні підходи до трактування поняття «ефективність державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=615> (дата звернення: 01.07.2019).
2. Приходченко Л.Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 29.06.2019).
3. Лесечко М., Рудницька Р. Методичні підходи до оцінки державного врядування в Україні. *Науковий вісник. Демократичне врядування*. 2010. Вип. 5. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Lesech.pdf (дата звернення: 05.07.2019).
4. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса : Оптимум, 2009. 299 с.
5. Коваленко Є.О. Методологія оцінювання ефективності державного управління якістю життя населення : монографія. *Право та державне управління*. 2016. № 1(22). 70 с.