

12. Гегель Г. Философия истории / Г. Гегель. - М., 1990. - 20 с.
13. Колодій А. Нація як суб'єкт політики / А. Колодій. - Львів : Кальварія, 1997.
14. Пасічник В. Етнокультурні проблеми політичного процесу в Україні : кол. монографія / В. Пасічник. - Львів : [б. в.], 2001. - Режим доступу : <http://westukr.itgo.com/Pasichnyk.html>

Марина Лугиня,
аспірант кафедри управління
національним господарством НАДУ

Концептуальні підходи до визначення поняття ефективності в державному управлінні

Дослідження присвячене аналізу поглядів учених щодо визначення поняття ефективності в державному управлінні. Розглянуто трактування поняття ефективності в різних галузях науки, виявлено спільні ознаки та розбіжності в його тлумаченні.

Ключові слова: державне управління, концепція ефективності в державному управлінні, ефект управління, ефективне врядування.

Research is devoted to the analysis of the views of scientists on the definition the term efficiency in public administration. Considered interpretation of the term of efficiency in different fields of science, found common features and differences in its determined.

Key words: public administration, the concept of efficiency in public administration, management effect, effective governance.

Постановка проблеми. На сучасному етапі формування та наближення України до світових стандартів управління постає питання щодо вибору оптимального інструментарію державного управління. В умовах світової економічної кризи особливо гостро постала потреба в реформуванні всіх складових управлінської системи. Перехід до європейських стандартів соціальних відносин у суспільстві, розбудова правової демократичної держави потребують наявності ефективної, гнучкої, пристосованої до нової ситуації сфери державного управління, яка повинна користуватися повагою та підтримкою громадян, без чого всі прогресивні реформи можуть залишитися паперовими деклараціями.

Проблема пов'язана з тим, що зміни в Українській державі відбуваються без чіткого визначення таких важливих складових, як забезпечення ефективності державного управління, систематизоване формулювання відповідних критеріїв та показників виміру ефективності. В Україні не вироблено прийнятної концепції ефективності, немає цілісних підходів до рефор-

мування державно-управлінської системи, які б сприяли розвитку дієвих інституцій державного управління. На сьогодні низька ефективність управління в державі є результатом нестабільності політичної системи, повільного темпу реалізації оголошеного пакета суспільно-економічних реформ. Така ситуація справляє негативний вплив на рівень довіри громадян і співпраці з іншими країнами, зменшує кількість потенційних інвесторів для нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема ефективного управління державою є предметом багатьох наукових досліджень. Останнім часом поняття ефективності державного управління досліджували такі науковці, як В.Сороко [12], О.Кілієвич [6], Н.Одинцова [9], В.Дзюндзюк [3], В.Козбаненко [2] та ін. Означена проблематика розглядається і в працях зарубіжних науковців Г.Саймона [15], Т.Пітерса [10], Р.Уотермена [10], П.Шрьодера [14] та ін., які зосереджують свою увагу на питанні ефективного менеджменту.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Аналіз наукової літератури дає підстави для висновку про те, що на науково-методологічному рівні й досі відсутні усталені підходи до розуміння сутності й вимірювання ефективності; спостерігається отождоження ефективності із результативністю, економічністю, не обґрунтовано цілісної теоретичної бази щодо визначення ефективності державного управління. Дослідники здебільшого приділяють увагу вивченню передумов та критеріїв забезпечення ефективності державного управління окремими галузями національної економіки, регіонами, політичними та соціальними інститутами. Науковці зосереджують увагу на перспективному плануванні, дають рекомендації щодо того, яким управління повинно бути в майбутньому, не враховуючи при цьому поточних проблем та недоліків, що існують у сьогоденній системі державного управління. З урахуванням зазначеного актуалізується необхідність систематизації існуючих підходів до визначення концептуальних засад ефективності державного управління.

Мета дослідження: узагальнення наукових підходів до визначення ефективності в державному управлінні та виявлення прогалин в осмисленні й застосуванні концепції ефективності в процесі реформування вітчизняної управлінської системи. Для досягнення цієї мети визначено такі завдання:

- проаналізувати сучасний стан наукових досліджень проблем ефективності державного управління;
- здійснити комплексний аналіз підходів до визначення змісту поняття ефективності.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на те, що визначення самого поняття державного управління постійно доповнюється та змінюється, стає зрозуміло, чому й досі існує така ж невизначеність і в розробці та розвитку концепції ефективності державного управління. Взагалі поняття ефектив-

ності має досить багато значень, що створює постійну множинність щодо його цілісного формулювання. Деякі дослідники вважають, що вживаному в українській мові слові "ефективність" такі англійські слова, як effectiveness (здатність досягати поставленої цілі, незалежно від того, якою ціною це було зроблено), efficiency (оптимальне співвідношення затрачених ресурсів і отриманих результатів, незалежно від того, чи була досягнута поставлена ціль, чи ні), effectuality (поєднання effectiveness і efficiency) використовуються як синоніми [8, с. 225].

Але існують і протилежні трактування цих понять. Наприклад, незалежний аналітик із досвідом роботи в країнах Східної Європи К. Морс вирізняє три загальноживані поняття, що досить часто використовуються як синоніми: ефективність, продуктивність та результативність. Він зазначає, що ефективність - це відображення взаємозв'язку між використаними ресурсами (витратами, робочим часом тощо) і досягненням успішних результатів. Продуктивність, навпаки, визначається відношенням результатів до затрачених ресурсів. А управління за результативністю допомагає більш ефективно розподіляти наявні ресурси між програмами та заходами, демонструючи, які з них є дієвими, а які - ні [7, с. 235].

Аналіз напрацювань науковців показує, що вони у більшій мірі зосереджуються на визначенні ефективності з економічної точки зору, не враховуючи інші аспекти функціонування державно-управлінської системи. Залишається актуальним питання врахування при визначенні поняття ефективності й політичних, культурних цінностей країни, соціальних і екологічних чинників тощо. Ці фактори є тими критеріями виміру ефективного державного управління, що досить часто не враховуються як головні індикатори сучасного дієвого врядування. З огляду на це необхідно обґрунтувати показники оцінювання ефективності державно-управлінської системи, окремого органу державного управління, його структурного підрозділу, державного службовця. У свою чергу, особливості визначення, забезпечення й оцінювання ефективності державного управління мають бути унормовані та враховувати імперативи сучасних державно-управлінських реформ, що відбуваються в нашій країні.

У різних галузях науки поняття "ефективність" тлумачиться по-різному. Так, наприклад, економічна ефективність - це механізм управління витратами або співвідношенням витрат на випуск одиниці товару (послуги). Подібний підхід властивий і управлінській науці, в якій ефективність часто трактується як похідна від витрат на досягнення цілей (як на рівні управлінських команд, так і на рівні організацій у цілому, персональному та інтерперсональному рівнях).

Ефективність у соціальних системах відзначається складністю та багаторівневістю. Враховуючи ці особливості, досить складно встановити за-

гальновживані критерії ефективності соціального, зокрема державного управління. Якщо в суто економічному сенсі тлумачення ефективності є достатньо зрозумілим, то в управлінській науці ефективність вважається цільовою спрямованістю управлінської системи. Тобто ефективність - це неодмінна ознака функціонування управлінської системи, її якісних змін, а також концептуальне підґрунтя для формування теоретичних моделей цих змін.

За іншим підходом ефективність управління - це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (включає не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Тут ефективність державного управління визначається такими складовими, як ефективність взаємодії з громадянами і підприємствами; ефективність внутрішньої роботи кожної установи окремо; ефективність взаємодії органів влади між собою та ін. [5, с. 246-247].

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можемо зазначити, що поняття ефективності дослідниками трактується по-різному. Це залежить і від сфери його застосування, і від історичних особливостей, і від критеріїв ефективності.

У науці "Державне управління" спільним для українських дослідників є визначення ефективності державного управління як досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади за максимально можливою економією суспільних ресурсів. Таке тлумачення ефективності враховує мету, засоби, що були спрямовані на розв'язання завдань із досягнення бажаного суспільно-корисного результату, процес і результат реалізації функцій управлінської системи [4, с.158-159].

Взаємозв'язок ефективності як однієї з характеристик управління з іншими особливостями державно-управлінської системи окреслює і дослідник В.Цветков. Він зазначає, що ефективне управління можливе при розвитку нової системи демократичних інститутів, підвищенні їх професіоналізму. В цьому аспекті ефективність діяльності управлінців залежить від їхніх морально-ідеологічних, організаційно-управлінських, професійно-особистісних якостей, а також від демократичності, загальної культури тощо. Саме тому ефективність управління нерозривна з політико-правовим інститутом, де визначальними категоріями, що зумовлюють суспільний розвиток, є демократичне державне управління. Успіх подальшого реформування нашого суспільства залежить від якості та ефективності діяльності його управлінської системи. Саме тому автор надає ключову роль у досягненні ефективності державного управління громадським інститутам та соціальним елементам [13, с. 46].

Ю.Сурмін та інші дослідники також характеризують ефективність державного управління як показник якості системи державного управління, що визначається шляхом зіставлення результатів управлінської діяль-

ності (відповідно до визначених цілей) та витрачених ресурсів. Така оцінка має специфіку залежно від галузі державного управління. Дослідники розрізняють економічну, соціальну, соціально-економічну, політичну, соціально-психологічну ефективність державного управління тощо [11, с. 44].

Подібне визначення цього терміна дає й дослідник В.Козбаненко. Він зазначає, що ефективність управління є одним із головних показників досконалості управління, що визначається шляхом зіставлення результатів управління та ресурсів, за допомогою яких було досягнуто ці результати. Ефективність управління можна оцінити шляхом виміру отриманого прибутку і витрат на управління. Але така елементарна оцінка не завжди дає точні результати, оскільки результат управління:

- не завжди вимірюється прибутком;
- може бути не лише економічним, а й соціальним, соціально-економічним, політичним, соціально-психологічним тощо [2].

Під оцінкою ефективності державно-управлінського рішення розуміється сукупність видів та методів із вивчення та вимірювання фактичних результатів державної діяльності або програм, які вже завершені чи перебувають на стадії реалізації [2, с. 38-42].

Як бачимо, ефективність державного управління включає в себе не лише економічні показники, як зазначають більшість учених, але й соціальні критерії, політичні, психологічні, правові тощо. Тобто ефективність державного управління можна виміряти як за кількісними показниками (економічними, фінансовими), так і за якісними (політичними, соціальними).

Ефективність управлінської діяльності є ключовим постулатом концепцій нового державного менеджменту (англ. *new public management*) та врядування (англ. *governance*), розвинутих у ході адміністративних реформ у країнах Заходу наприкінці ХІХ - на початку ХХ століття.

Так, німецький експерт П.Шрьодер пропонує пов'язувати ефективне врядування з концепцією розвитку нового публічного адміністрування. Він вважає, що нове публічне адміністрування включає такі елементи, як відсутність корупції, дискримінації, наявність правового регулювання, прозорих структур у сфері держави та економіки. Саме ці показники, на його думку, перешкоджають ефективному врядуванню, яке має на меті задовольнити потреби населення та є формою регулювання й публічного адміністрування між державою та суспільством. У концепції нового публічного адміністрування автор визначає однією з умов орієнтацію на кінцевий результат і ефект. А досягнення бажаного ефекту можливе лише за наявності конкурентного середовища, тобто при забезпеченні реальної змагальності. На його думку, саме конкурентність створює умови для порівняння, за яких відбувається тиск щодо вдосконалення якісного рівня виконавців - надавачів послуг. Важливим кроком за такого підходу є здійснення порівняльно-

го аналізу адміністративних здобутків окремих підрозділів та відомств та водночас порівняння результатів економічної діяльності на рівні всієї держави [14, с. 46]. Також дослідник дає перелік критеріїв ефективного врядування відповідно до вимог Світового банку. Ці критерії зображені на рисунку таким чином.



Критерії ефективного врядування

Відповідно до зазначених критеріїв ефективність врядування визначається діяльністю інституцій, що здійснюють владу в країні. Ефективність передбачає здатність влади ефективно розпоряджатися ресурсами, підтримку громадянами державної політики та інституцій, що регулюють соціальні й економічні відносини [14, с. 64].

Також саме на ефективності управління робить наголос і російський дослідник Л.Сморгунов, описуючи концепцію нового державного менеджменту та концепцію нового способу управління - врядування. Зокрема, він виокремлює економічну ефективність, що відіграє ключову роль у концепції нового державного менеджменту, та вирізняє новий менеджмент від традиційного державного управління. За такого управління оцінка діяльності відбувається не за рівнем активності відповідних управлінських структур, а за отриманим результатом. Державний менеджмент визначається як управління, що орієнтоване на результат. Необхідними тут також виступають такі поняття, як продуктивність, результативність, економічність і дієвість. Саме ці критерії дають можливість оцінити діяльність державних органів та програм [1, с. 222].

Висновки. У результаті здійсненого аналізу можна зробити висновок, що на сьогодні забезпечення ефективності є визначальною метою в будь-якій сфері управління. Вона або виправдовує, або заперечує доречність будь-якого управління. У цьому контексті актуальним залишається визначення

єдиної концепції ефективності в системі державного управління. Для концептуалізації ефективності в системі державного управління необхідно:

- конкретизувати поняття ефективності в державному управлінні;
- обґрунтувати зв'язок процесів розвитку концепції ефективності із трансформацією систем державного управління;
- систематизувати різноманітні варіанти застосування концепції ефективності в різних сферах державного управління, виявити їх спільні ознаки та специфічні властивості залежно від сфери застосування.

У подальших дослідженнях доцільно розглянути наявні концепції ефективності та виявити найбільш прийнятну для впровадження у вітчизняну систему державного управління, а також окреслити шляхи щодо комплексного та взаємопов'язаного застосування концепції ефективності в різних сферах державного управління України.

Список використаних джерел

1. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. - Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления. - М. : "Рос. полит. энцикл." (РОССПЭН), 2006. - 384 с.
2. Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. / под ред. В. А. Козбаненко. - [2-е изд.]. - Т. 1 : Государственное управление. - М. : Статут, 2002. - 202 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Дзюндзюк В. Б. - Донецьк, 2006. - 35 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. - 2011. - 692 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. - 2011. - 648 с.
6. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / Олександр Кілієвич. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. - 510 с.
7. Морс К. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. С. Пузанов. - М. : Айрис-пресс, 2007. - 448 с.

8. Носенко О. В. Соціальна ефективність політичних цінностей / О. В. Носенко // Філософські проблеми гуманітарних наук : зб. наук. пр. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. - К., 2008-2009. - № 14-15. - С. 224-228.

9. Одинцова Н. О. Ефективність функціонування органів державного управління економікою : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 "Економіка та упр. нац. господарством" / Одинцова Н. О. - Донецьк, 2011. - 25 с.

10. Питерс Т. В поисках эффективного управления / Т. Питерс, Р. Уотермен. - М. : Прогресс, 1986. - 418 с.

11. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 148 с.

12. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. - К. : НАДУ, 2008. - 104 с.

13. Цветков В. В. Державне управління і політика : монографія / В. В. Цветков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипнюк. - К. : Вид-во "Абрис", 2006. - 312 с.

14. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування / Петер Шрьодер. - К. : Фонд ліберальної політики, 2008. - 57 с.

15. Simon H. Administrative Behavior: A Study of Decision - Making Process in Administrative Organizations / H. Simon. - New York, 1997.