

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 5, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК: 35.351:33.330:32.323

*Р. А. Махиня,*

*аспірант Національної академії державного управління при Президентові України,  
заступник керівника управління – завідувач відділу Головного управління організаційного забезпечення Адміністрації Президента України*

## ТЕОРІЇ-МОДЕЛІ ВИМІРЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Roman Makhinya,*

*graduate student of the National academy of state administration at President of Ukraine, a deputy of management leader is a manager of department of Main administration of orgware of Administration of President of Ukraine*

## THEORIES-MODELS OF MEASURING OF EFFICIENCY ARE IN INDUSTRY OF STATE ADMINISTRATION

**Анотація.** У статті висвітлюються результати наукового дослідження використання дефініції «ефективність» в галузі державного управління. Наводяться найбільш популярні теорії-моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності в історичному дискурсі (за основу взято 60-90-ті р.р. XX ст.).

**Ключові слова:** ефективність, державне управління, міста-мегаполіси, публічне управління.

**Annotation.** In the article the results of scientific research of the use of definicij light up «efficiency» in industry of state administration. The most popular theories-models of measuring of efficiency of administrative activity are pointed in historical diskurs (for basis it is taken 60-90th XX item).

**Keywords:** efficiency, state administration, a city megapolis, public management.

**Постанова проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями.** Визначення ефективності будь-якої діяльності є необхідним і складним завданням управлінської системи. У науковців не має одностайної думки щодо підходів до тлумачення та методології вимірювання ефективності. В основі лежать наукові теорії-моделі, котрі стосуються як кількісних, так і якісних показників, що створює певні труднощі, оскільки не можна однозначно виявити ті з них, які будуть найбільш достовірні та валідні. Саме тому процес розрахунку ефективності є креативною діяльністю, яка вимагає не тільки певного багажу знань, а й вміння аналізувати будь-яку діяльність, розвивати її на процеси, операції, підпроцеси тощо. Особливо складним є вимірювання ефективності у державному управлінні як великої складної системи з не менш складними підсистемами. Однією з підсистем є публічне управління, тлумачення й розуміння якого є дисперсним у сучасній вітчизняній науці. Ще більш складним і мало дослідженим є вимірювання ефективності публічного управління органів державної влади в містах-мегаполісах.

Це визначає наукові завдання щодо характеристики дефініції «ефективність публічного управління органів державної влади в містах-мегаполісах» з позицій теоретико-методологічних засад оцінки цієї ефективності. *Практичні завдання* стосуються розроблення і запровадження в практику управлінської діяльності методології вимірювання ефективності публічноуправлінської діяльності задля реалізації державної політики щодо удосконалення діяльності органів державної влади міст-мегаполісів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Проблема вимірювання ефективності державного управління не є повністю новою. Багато науковців проводять дослідження щодо ефективності різних видів діяльності в системі державного управління. Так, дефініціям ефективності різних елементів системи державного управління приділили увагу такі фахівці як: Л. Расселл Акофф, Джейсон Магідсон, Дж. Герберт Едлісон [1], І. Артим [2], В. Бабаєв [3], О. Батанов [4], О. Бобровська [5], В. Дзюндюк [7], Е. Калабіна [8], Ю. Ковбасюк [9], Т. Лукіна [10], А. Мельник, А. Васіна, Н. Кривокульська [11], М. Миколайчук [12], Г. Одинцова, О. Амосов [6], Є. Пеліхов [13], Л. Приходченко [14], Г. Ситник [15], В. Чиркін [16, 17], Ю. Шаров [18] та багато інших фахівців.

Загалом було проаналізовано більше 70 наукових публікацій сучасних науковців і більше 80 досліджень 60-90-х рр. минулого століття задля визначення основних тенденцій використання найбільш популярних теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності в галузі державного управління. Результати аналізу викладено нижче. Втім, можна визначити основні тенденції щодо використання категорії «ефективність» в державному управлінні. Науковці 80-х років минулого століття розглядали її як результативність роботи людини, колективу, господарської системи в цілому і вважали, що на рівень і динаміку останньої справляє враження велика кількість факторів, якими потрібно достатньо уміло управляти. Таке визначення активно використовується сучасними фахівцями. При цьому виокремлюються традиційні труднощі аналізу ефективності, оскільки остання має не тільки матеріальний, а й соціальний і політичний характер. Також у 70-ті роки ефективність характеризується як співвіднесення ефекту (результату) з витратами на його створення. Дане визначення є найбільш популярним у сучасній науці державного управління. У широкому сенсі, на думку фахівців, ефективність відображає досягнення як економічні, так і соціальні. З 90-х років минулого століття по теперішній час рядом науковців ефективність визначається через якість виконання функцій і затрат на їх виконання, які залежать від кількості підрозділів, науково-технічного рівня, фондоозброєності (технічного оснащення), продуктивності праці. Ефективність окреслюється як затрати на одиницю якості виконаних функцій.

Деякі сучасні дослідники державного управління дотримуються також традиційного підходу до розуміння ефективності державних установ і організацій (70-80-ті рр. XX ст.) як ланки у ланцюгу: ресурсне забезпечення господарської діяльності – ступінь задоволення потреб – кінцева ціль та засоби її досягнення. Більш сталим вважається визначення ефективності як ступеню досягнення поставлених цілей. У 80-90-х роках минулого століття високоякісними вважались світові і вітчизняні моделі ефективності управління зрушенням збиткових державних підприємств, управління технологією, управління відносинами між державними підприємствами і державою тощо. Ці питання знов актуальні.

Популярним із 70-х років минулого століття по теперішній час залишається визначення економічної ефективності по відношенню до праці як конкретної, корисної, доцільної діяльності, спрямованої на задоволення визначених потреб, що проявляється в кількості продуктів; та по відношенню до праці взагалі, коли остання проявляється у кількості робочого часу, котрий витрачається на вироблення продукту. У цей же історичний період соціальна ефективність по відношенню до кожного даного носія певного виду праці розглядалась як частина цілої безпосередньої суспільної праці. Визначення для сучасної науки є характеристика соціальної ефективності (відомої з 80-х р.) як основи визначення ефективності управлінських відносин. Науковці відзначають відсутність методології визначення соціально-економічної ефективності діяльності державних виробництв, установ, організацій, наголошуючи на фрагментарності та дисперсності інструментів аналізу, моніторингу тощо та їх неадаптованості до специфіки галузей господарства.

Окремо фахівцями розглядається ефективність управління. Остання – це завжди управління за обставинами, або ситуаційне управління, включаючи формування такого зовнішнього середовища, в якому люди, спільно працюючи у групах, можуть досягти поставленої мети. Головним є застосування знання до будь-якої практичної проблеми для того, щоб досягти найкращих результатів у даній ситуації. Такий підхід було започатковано на початку 80-х років минулого

століття. Його популярність у науці державного управління спостерігається, починаючи з 2003 року. Слід зазначити, що певною мірою є перенос розуміння управління державними установами на сучасну систему державного управління.

Всі інші види ефективності, які вивчаються сучасними вітчизняними науковцями є синергетичним поєднанням перелічених вище наукових підходів. Попри широку вивченість та застосованість дефініції «ефективність» в науці і практиці державного управління можна *виділити невришені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується означена стаття*. Недостатньо дослідженими є питання ефективності публічного управління з декількох позицій: управління складними системами, правового регулювання, політики органів державної влади міст-мегаполісів.

Отже, *мета даної статті* висвітлити результати досліджень автора щодо впливу теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності на формування теоретико-методологічних засад оцінки ефективності публічного управління органів державної влади міст-мегаполісів. Відповідно постають *завдання* статті: висвітлити результати аналізу теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності в історичному дискурсі; продемонструвати їх класифікації у відповідності з рівнем досліджуваності у науці державного управління для обґрунтування необхідності вироблення нового теоретико-методологічного підходу вимірювання ефективності публічного управління органів державної влади міст-мегаполісів.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Враховуючи, що категорія «ефективність» має широке застосування у різних галузях наук для виокремлення найбільш популярних теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності в державному управлінні було застосовано ряд методів наукового дослідження. Аналіз наукових джерел дав можливість виокремити найбільш використовувані визначення ефективності у XX та на початку XXI століть, а також за допомогою методу співвіднесення продемонструвати, що спостерігається перенесення розуміння ефективності у державне управління з наданням їй нового змістовного значення. Здебільшого домінують наукові підходи, притаманні економічній, юридичній та психологічній наукам (рис.).



**Рис. Узагальнена схема впливу теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності, розроблені у 60-90-ті рр. минулого століття на сучасне державне управління**

Найбільш застосовними в державному управлінні є наступні моделі вимірювання ефективності: економічної, соціальної, соціально-економічної систем управління, управління персоналом (державними службовцями), діяльності управління, управлінських рішень, організації (структури та діяльності), взаємодії органів влади, взаємодії з громадськими організаціями та громадянським суспільством, регіонального управління, муніципального управління та менеджменту, муніципальної служби.

Найменше приділено уваги дослідженню наступних видів ефективності: соціально-психологічної, суспільної діяльності, інституціональності, соціальних технологій, інноваційної діяльності, наукової діяльності, планування, впливу керівника, соціально-економічної інфраструктури, публічного управління, впровадження інформаційних технологій в державному управлінні.

Теорії-моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності, притаманні іншим галузям наук, стали основою наукових розвідок в державному управлінні. Вони згруповані на два блоки. Перший, це теорії-моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності: економічна, соціально-економічна, управління, менеджменту, управління народним господарством, систем управління, керуючої системи, удосконалення управління, праці, цільова, інституціональної діяльності, рішення, формування територіально-виробничих комплексів, планування, інноваційної діяльності, соціально-економічної інфраструктури, організації, які визначаються кількісними показниками. Вони лягли в основу вимірювання декількох складових системи державного управління: управління державними підприємствами, публічних організацій, управління працею як предмету соціальної взаємодії, регіонального управління та планування, муніципального управління, муніципального менеджменту, бюджетного регулювання, маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування, ефективність впровадження сучасних інформаційних технологій, діяльності державних установ, управління ринковими операціями, організаційної діяльності, галузей державного управління, наукових розробок, інтелектуального потенціалу, удосконалення управління.

Другий, це теорії-моделі вимірювання ефективності управлінської діяльності: соціальної, управління персоналом, діяльності управління, суспільної діяльності, стилю управління, соціально-психологічна, впливу керівника, які вимірюються якісними показниками. Вони стали підґрунтям для вимірювання таких складових системи державного управління: взаємодії органів влади і громадських об'єднань, публічного управління, публічних організацій, управлінської діяльності, управління персоналом, етнопатристичної стабільності, правового регулювання державного управління, комунікацій, зворотного зв'язку, мовної політики, інформаційно-психологічної безпеки, взаємодії із соціальним середовищем.

Методом узагальнення виділено 28 теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності, які *класифіковано за впливом на сучасне державне управління*: економічна ефективність, соціальна ефективність, соціально-економічна ефективність, ефективність управління, ефективність управління народним господарством, ефективність менеджменту, ефективність систем управління, ефективність керуючої системи, ефективність удосконалення управління, ефективність праці, ефективність управління персоналом, ефективність діяльності управління, цільова ефективність, ефективність суспільної діяльності, інституціональна ефективність діяльності, ефективність рішення управлінської ситуації, економічна ефективність формування територіально-виробничих комплексів, ефективність планування, ефективність інноваційної діяльності, ефективність впливу керівника, ефективність соціально-економічної інфраструктури, ефективність стилю управління, ефективність організацій, соціально-психологічна ефективність, ефективність регіонального управління, економічний ефект, соціальний ефект, ефекти управлінської діяльності.

Відповідно вони використовуються при вивченні та дослідженні 47 видів вимірювання ефективності, які *класифіковано за спрямованістю на види діяльності у системі державного управління*: ефективність взаємодії органів влади і громадських об'єднань на регіональному рівні; ефективність управління державними підприємствами; ефективність публічного управління; ефективність публічних організацій; суспільна ефективність; ефективність суспільного сектора економіки; ефективність управління працею як предмету соціальної взаємодії; ефективність регіонального управління та планування; ефективність діяльності регіональних органів влади; ефективність діяльності територіальних органів влади; ефективність місцевого самоврядування; ефективність організації та практики муніципальної служби; ефективність управління діяльністю муніципальної служби; ефективність муніципального управління; ефективність муніципального менеджменту; індивідуальна ефективність працівників; ефективність соціального управління; ефективність соціальних технологій; ефективність стратегічного планування; ефективність державного регулювання; ефективність управлінської діяльності; ефективність бюджетного регулювання; ефективність маркетингової діяльності органів місцевого самоврядування; ефективність управління персоналом в органах державного управління; ефективність впровадження сучасних інформаційних технологій; інституціональна ефективність; ефективність діяльності державних установ; ефективність управління ринковими операціями; ефективність етнопатристичної стабільності; ефективність організаційної діяльності; ефективність правового регулювання державного управління; соціальна

ефективність; суспільна ефективність; ефективність галузева; ефективність комунікацій; ефективність спілкування; соціально-економічна ефективність; ефективність зворотного зв'язку; ефективність спільної дії; ефективність національної безпеки; ефективність наукових розробок; ефективність удосконалення управління; ефективність інтелектуального потенціалу; ефективність державного впливу; ефективність мовної політики; ефективність інформаційно-психологічної безпеки; ефективність взаємодії з соціальним середовищем, ефективність органів влади.

Роблячи **висновки** зазначимо, що питанням ефективності публічного управління органів державної влади міст-мегаполісів зовсім не приділено уваги у галузі державного управління: відсутні як розрізнені, так і інтегративні показники ефективності. Сама категорія «публічне управління» трактується неоднозначно й у загальному сенсі є складовою теорії управління великими системами. Втім, на сучасному етапі розвитку науки державного управління зустрічається певна кількість концептуальних підходів до визначення терміна «публічне управління».

**Перспективи подальших розвідок у даному напрямі** стосуються визначення основних критеріїв визначення ефективності публічного управління органів державної влади в містах-мегаполісах. Важливими постають питання окреслення складових ефективності задля виділення як кількісних, так і якісних показників, що стане підґрунтям формулювання дефініції «ефективність публічного управління органів державної влади міст-мегаполісів».

#### Список використаних джерел

1. Акофф Р. Л. Идеализированное проектирование: как предотвратить завтрашний кризис сегодня. Создание будущего организации / Акофф Расселл Л., Магидсон Джейсон, Едисон Герберт Дж.: пер. с англ. Ф. П. Тарасенко. – Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2007. – 320 с.
2. Артим І. І. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / І. І. Артим. – Львів, 2004. – 20 с.
3. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: [монографія] / В. М. Бабаєв; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.:ХНАМГ, 2010. – 307 с.
4. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: [монографія] / О. В. Батанов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2011. – 656 с.
5. Бобровська О. Ю. Технологія оцінювання якості господарюючих суб'єктів суспільного сектора економіки як складова механізму публічного управління / О. Ю. Бобровська // Публічне управління: теорія та практика. – 2010.– № 1. – С. 103-111.
6. Державне управління і менеджмент: навч. пос. / [Г. С. Одинцова, Г. І. Мостовий, О. А. Амосов та ін.]; за заг. ред. Г. С. Одинцової. – Х.: ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.
7. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій : автореф. дис. на здобуття ступеня д-ра наук з держ. управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Дзюндзюк. – Донецьк, 2006. – 36 с.
8. Калабіна Е. Г. Конструирование оценки социально-экономической эффективности деятельности организаций государственного сектора экономики [Электронный ресурс] / Е. Г. Калабіна– Режим доступу: <http://www.aspe.spb.ru/reports/kalabina.doc>
9. Ковбасюк Ю. Забезпечення продуктивної зайнятості та підвищення ефективності функціонування трудового потенціалу – один із пріоритетів державної політики / Ю. Ковбасюк // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 83-90.
10. Лукіна Т. О. Визначення соціальної ефективності державного управління якістю загальної середньої освіти / Т. О. Лукіна // Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні: [монографія]. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С. 146-153.
11. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій: [навч. пос.] / [Мельник А. Ф., Васіна А. Ю., Кривокульська Н. М.]; за ред. А. Ф. Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2006. – 320 с.
12. Миколайчук М. Підвищення ефективності регіонального управління на основі соціального контролінгу / М. Миколайчук // Вісник НАДУ. – 2008.– № 3. – С. 166-172.
13. Пелихов Е. Ф. Экономическая эффективность инноваций / Е. Ф. Пелихов. – Х.: Изд-во НУА, 2005. – 168 с.
14. Приходченко Л. Л. Ефективність державного управління / Л. Л. Приходченко // Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С. 200.
15. Ситник Г. Актуальні напрями підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах державотворення / Г. Ситник // Вісник НАДУ. - 2009.– № 1. – С. 42-52.
16. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: [учебник] / В. Е. Чиркин– М.: Юрист, 2004. – 320 с.
17. Чиркин В. Е. Публичное управление: учебн. / В. Е. Чиркин– М.: Юрист, 2004. – 475 с.
18. Шаров Ю. Становлення наукового напрямку менеджмент-орієнтованих підходів до підвищення результативності та ефективності публічного управління / Ю. Шаров // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. н. пр. ДРІДУ НАДУ– 2010. – № 4 (7). – С. 231-240

Стаття надійшла до редакції 06.05.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"