

8. Commission européenne La gouvernance dans le consensus européen pour le développement, Communication de la commission au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions, COM(2006)421 Final, 30/08/2006, Bruxelles. - Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r13012_fr.htm

9. Commission Européenne Journées européennes du Développement - Rapport final : Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes 2007. - 229 pp. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/development/services/events/EDD/Homepage_fr.html

10. Governance in the EU: A White Paper. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

11. *Habermas J.* Theorie des kommunikativen Handelns / Jürgen Habermas. - B. I. Frankfurt, 1981. - 524 с.

12. *Muller P.* L'Analyse des politiques publiques / Pierre Muller, Yves Surel. - Paris : Montchrestien, 2000. - 156 p.

13. *Rhodes R.* The new governance: governing without government / Roderick Rhodes // Political Studies. - 1996. - Vol. 44. - P. 652-667.

14. Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé - Lisbonne le 13 décembre 2007// Journal officiel de l'Union européenne. - 17.12.2007. - 306 с. - Режим доступу : http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_fr.htm

15. World Bank, Governance, Washington, D.C., 1993.

Людмила Пашко,

доктор наук з державного управління,

доцент, професор кафедри парламентаризму

та політичного менеджменту НАДУ

Соціальна ефективність як виклик сьогодення державного управління

Стаття присвячена проблемі офіційного визнання соціальної ефективності критерієм оцінювання ефективності Української держави в цілому. Автор наголошує, що нині мова має йти про державу та громадян як партнерів, причому рівноправних, суспільного діалогу, обов'язковою складовою якого має стати ефективний та дієвий зворотний зв'язок, спрямований на досягнення спільного блага та спільного інтересу, визначених обома цими партнерами.
Ключові слова: соціальна ефективність, соціальне партнерство, оновлення державної машини.

The article is devoted the problem of official confession of social efficiency the criterion of evaluation of efficiency of the Ukrainian state on the whole. An author marks that presently a language must go about the state and citizens as partners, thus equal in rights, public dialog, the obligatory constituent of which an effective and effective feed-back, directed on achievement of the general blessing and general interest, certain both these partners, must become.

Key words: social efficiency, social partnership, update of state machine.

Постановка проблеми. Сучасний етап функціонування Української держави все більше переконує в тому, що адміністративно-державне управління як особливий соціально-політичний інститут має зазнати неминучої, обов'язкової суттєвої модернізації для виконання державою основної функції у XXI ст. - функції суспільної координації. По суті, нині йдеться про необхідність формування нової парадигми державного управління, успішність якої безпосередньо впливатиме на перспективи як Української держави, так і її громадян. Саме тому нині важливо остаточно визначити сутність сучасного вітчизняного державного управління: або це й надалі пасивне обслуговування повноважень державно-політичної еліти, або ж це активне служіння суспільству і, як результат, Українській державі.

Аналіз сучасних досліджень за темою статті свідчить про кардинальну відмінність зарубіжного та вітчизняного підходів до розуміння соціальної ефективності державного управління. У той час, коли зарубіжні теоретики та практики сфери державного управління вже давно дійшли висновку про обов'язковість екстраполяції ефективності й результативності органів державної влади на соціальне буття пересічних громадян, в Україні лише розпочинається дискусія щодо офіційного визнання такої складової ефективності держави на сучасному етапі її функціонування. Свідченням необхідності та своєчасності такої екстраполяції можуть слугувати красномовні статистичні дані щодо місця України у світових рейтингах, зокрема: 143-тє місце за індикаторами державного управління Світового банку серед 212 країн; 82-ге місце за індексом глобальної конкурентоспроможності; 120-те місце за показником якості державних інституцій серед 133 країн; 146-ге місце за індексом сприйняття корупції "Transparency International" серед 180 країн; 62-ге місце за рівнем online-послуг (рейтинг країн-членів ООН) зі 190 країн.

Мета статті полягає в аналізі сутності соціальної ефективності державного управління як критерію ефективності функціонування Української держави.

Виклад основного матеріалу. Ми вважаємо, що успішність глибинної (не формальної, для "галочки") трансформації державного управління в публічне управління має стати підставою для оцінювання його соціальної ефективності. Зауважимо, що така суттєва та сутнісна трансформація можлива лише за умови усвідомлення державою необхідності максимального оновлення всієї державної машини та готовності перетворити її на мобільний, гнучкий, живий, не закостенілий, а чутливий до потреб та інтересів громадян суспільний організм.

Очевидно, що, говорячи про публічне управління, необхідно, перш за все, усвідомити, що мова має обов'язково йти передусім не стільки про управляючий вплив держави, скільки про участь, соціальне партнерство, консен-

сус, взаємодію у форматі "держава - громадяни". Наслідком цього має стати публічність та відкритість не лише державних органів та організацій, а й державних справ для суспільної, громадянської дискусії, яка за таких умов набуває значимості важливого засобу та ресурсу напрацювання оптимальних, тобто ефективних та результативних, політико-управлінських рішень, спрямованих на удосконалення соціального буття пересічних українців. Свідченням необхідності такого підходу можуть слугувати результати соціологічних досліджень щодо оцінювання громадянами діяльності дій влади (табл. 1) [1].

На нашу думку, таке розуміння служитиме підґрунтям реалізації принципу співробітництва як основи публічного управління. Це надзвичайно важливо, оскільки згідно з теорією демократії сучасний громадянин не може бути лише споживачем державних послуг, а сучасна держава не може вдовольнятися роллю надавача цих послуг.

Таблиця 1

З яким із наведених суджень Ви найбільшою мірою згодні?

Показник	Квітень 2010	Травень 2010	Серпень 2010
<i>Дії нової влади виправдали мої сподівання</i>	13,5%	24,8%	16,2%
<i>Нова влада не виправдала моїх сподівань</i>	4,6%	6,0%	14,8%
<i>Дії нової влади виявилися кращими, ніж я очікував(ла)</i>	7,0%	7,1%	6,3%
<i>Я від нової влади нічого доброго не очікував(ла), так і сталося</i>	13,3%	12,7%	20,7%
<i>Я від нової влади нічого доброго не очікував(ла), але вона виявилася ще гіршою, ніж я думав(ла)</i>	3,7%	5,3%	12,3%
<i>Ще занадто рано давати оцінку діям влади</i>	53,0%	39,9%	26,5%
<i>Важко відповісти</i>	4,7%	4,3%	3,2%

Нині мова має йти про державу та громадян як партнерів, причому рівноправних, суспільного діалогу, обов'язковою складовою якого має стати ефективний та дієвий зворотний зв'язок, спрямований на досягнення спільного блага, спільного інтересу, визначених обома цими суб'єктами соціальної взаємодії. Такий підхід не є даниною "політичної моди" чи банальною "галочкою", оскільки соціальне партнерство передбачає відкритість та прозорість діяльності органів державної влади для, по-перше, розширення меж поінформованості громадян як, наприклад, платників податків про ефективність використання державою сплачених ними податків; по-друге, обов'язкового пов'язування здорожчання державних послуг (проїзд у громадському транспорті, зростання тарифів на газ та комунальні послуги, наприклад) з суттєвим удосконаленням їх якості; по-третє, готовності влади на усіх рівнях дослухатися до надаваного пересічними громадянами зворотного зв'язку, про існування якого свідчать дані табл. 2 [1]:

Як Ви вважаєте, яким чином, порівняно з 1991 роком, змінилася ситуація в Україні в наступних сферах?

<i>Показник</i>	<i>Ситуація покращилася</i>	<i>Ситуація погіршилася</i>	<i>Ситуація не змінилася</i>	<i>Важко відповісти</i>
Загальна економічна ситуація в країні	23,5%	47,8%	14,4%	14,2%
Рівень життя населення	22,4%	49,1%	15,9%	12,5%
Рівень соціальної захищеності	18,1%	51,4%	18,5%	11,9%
Рівень злочинності	10,4%	53,0%	21,0%	15,5%
Рівень корупції	5,8%	61,4%	20,6%	12,3%
Рівень демократії в країні	32,6%	28,5%	23,0%	15,9%
Рівень суспільної моралі	10,3%	51,4%	23,7%	14,6%
Рівень культури населення	12,6%	50,5%	23,4%	13,5%

Оскільки публічне управління об'єктивує в собі ціннісно-орієнтований підхід в управлінні суспільними справами, воно й має піддаватися оцінюванню не лише з точки зору напрацьованих у державному управлінні прагматичних критеріїв ефективності, а й морально-етичних критеріїв. У зв'язку з цим вважаємо, що дотримання етичного кодексу має стати важливою складовою оцінювання ефективності та результативності управлінської діяльності.

Саме тому доцільно пов'язувати соціальну ефективність публічного управління з ефективністю/неефективністю функціонування механізму координації соціальних взаємодій. Ми вважаємо, що проблема визнання критеріїв ефективності органів державної влади зокрема та Української держави в цілому має актуалізувати обов'язковість урахування низки важливих положень про те, що соціальна ефективність державно-адміністративного апарату [2, с. 301]:

- 1) полягає в мінімізації на всіх рівнях управлінської ієрархії політичної невизначеності;
- 2) залежить від формулювання чітких правил контролю за їх дотриманням усіма учасниками соціальної взаємодії;
- 3) безпосередньо залежить від якісних характеристик удосконалення організації та здійснення адміністративно-державного управління;
- 4) немислима без створення ефективної системи правил та норм, які роз'яснюють сутнісні характеристики соціальної взаємодії та партнерства, що особливо важливо для протидії будь-яким потенційним ризикам чи намаганням спотворити значимість та роль такого партнерства;
- 5) має розглядатися як результат оптимального використання потенціалу держави;
- 6) передбачає обов'язкове запровадження низки сучасних індикаторів ефективності адміністративно-державного управління, основними серед яких можна вважати:

- рівень задоволеності/незадоволеності громадян якістю надаваних послуг;
- рівень довіри/недовіри громадян до адміністрації як центрального, так і місцевого рівня;
- рівень залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень;
- дієвість функціонування зворотного зв'язку чи його відсутність.

Статистичні опитування громадян підтверджують вищеподані теоретичні твердження. Так, згідно із результатами проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 10 по 15 серпня 2010 р.* соціологічного дослідження, "у першій половині 2010 р., після президентських виборів, в Україні спостерігалось істотне зростання соціальних очікувань, пов'язаних із зміною влади. Зокрема, це знайшло прояв у зростанні частки тих, хто вважав, що "події в Україні розвиваються в правильному напрямі" (до 42,7% у травні 2010 р., тоді як 32,6% вважали, що події розвиваються в неправильному напрямі). Однак протягом останніх двох місяців рівень оптимізму в суспільстві істотно знизився, за даними останнього опитування, лише 25,6% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються в правильному напрямі і 50,4% - що в неправильному.

Порівняно з травнем 2010 р. менше стало тих, хто відповідає, що нова влада виправдала їх сподівання (у травні таких було 24,8%, у серпні - 16,2%), а частка тих, хто вважає, що нинішня влада краща, ніж колишня, зменшилася з 49,2% до 33,6%. Відносна більшість респондентів (48,4%) дотримується думки, що дії Президента В.Януковича спрямовані насамперед на захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення, 32,8% вважають, що його дії насамперед спрямовані на захист національних інтересів (у травні співвідношення цих показників становило відповідно 30,1% і 49,9%).

Порівняно з травнем 2010 р. істотно знизився рівень підтримки дій органів влади і вищих посадових осіб держави. Так, частка респондентів, які повністю підтримують діяльність Президента України, знизилася з 39,7% у травні до 22,5% у серпні; частка тих, хто повністю підтримує діяльність Уряду - з 26,7% до 14,3%, а частка тих, хто повністю підтримує діяльність Верховної Ради України - з 19,3% до 10,9%. Рівень повної підтримки дій М.Азарова за цей період знизився з 31,7% до 16,9%, В.Литвина - з 15,1% до 9,9%, С.Тігіпка - з 27,8% і 20,6%" [1].

*Було опитано 2009 респондентів віком від 18 років у всіх областях України, Києві та АР Крим за вибіркою, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як стратифікована, багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Опитування здійснювалося у 129 населених пунктах (із них 75 міських та 54 сільських поселень). Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95 [1].

У зв'язку з цим актуальності та пріоритетності набуває давно усвідомлена західними теоретиками і практиками державного управління проблема значимості соціальної ефективності державного управління перш за все для держави ХХІ ст. та державного апарату в цілому. Підтвердженням цього є якість соціальних стандартів та рівень життя громадян у країнах усталеної демократії. Саме тому першочергового розв'язання потребує, на нашу думку, проблема офіційного визнання соціальної ефективності критерієм результативності не лише органів державної влади, а й Української держави в цілому.

Висновки. Таким чином, ми вважаємо, що без вирішення проблеми свідомої трансформації адміністративно-державного управління в публічне управління запровадження норм та цінностей демократії як основних підвалин подальшого державного розвитку і реального формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може стати фіктивним прикриттям для зовсім інших за змістом та спрямуванням суспільних процесів. Це може призвести не лише до деморалізації суспільних відносин та формального підходу державних службовців до своєї професійної діяльності, а й, і це головне, до втрати довіри громадян до держави та її інститутів і, як результат, до остаточного підризу авторитету державної влади в українському суспільстві.

Перспективи подальших досліджень проблематики соціальної ефективності мають передусім стосуватися наукових розвідок, спрямованих на вивчення таких проблем, як:

- шляхи посилення довіри пересічних громадян до адміністративного апарату;
- вплив рівня дисфункцій апарату державного управління та латентних (прихованих) відносин у його структурах на якість зворотного зв'язку у форматі "громадянин - орган державної влади";
- дебіюрократизація діяльності органів державної влади;
- адекватність рівня компетентності та якісних характеристик чиновницького апарату вимогам діяльності на державній службі і, відповідно, очікуванням громадян.

Список використаних джерел

1. Думка громадян України про ситуацію в країні, владу та політиків : результати соціологічного дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 10 по 15 серпня 2010 р. - Режим доступу : <http://www.razumkov.gov.ua>
2. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. - Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. - М. : Рос. пол. энцикл. (РОССПЭН), 2006. - 384 с.
3. Государство в меняющемся мире. Отчет Всемирного банка. - Режим доступа : www.worldbank.org.ru