

УДК 35.071.2

Д. В. ОЛІЙНИК

**РОЗУМІННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ  
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ:  
ВІД БЮРОКРАТИЗМУ ДО МЕНЕДЖЕРИЗМУ**

*Проаналізовано основні підходи до розуміння ефективності діяльності органів влади, які існують зараз та розвивались історично. Розроблено на їх основі модель ефективності діяльності місцевих органів влади, що відповідає сучасним реаліям і вимогам до ефективної організації суспільного життя в різних сферах.*

**Ключові слова:** державне управління, ефективність державного управління, місцеві органи влади, ефективність діяльності органів влади, моделі ефективності.

*The article analyzes the approaches to understanding of authority organs activity performance, which exist now and developed historically. On their basis the author has worked out the model of local authorities activity performance, adequate to modern realities and to the requirements to effective organization of public life in different spheres.*

**Key words:** public administration, public administration efficiency, local authority organs, authority organs activity performance, performance models.

На сьогодні виділяють декілька основних моделей ефективності діяльності органів державної влади: системно-ресурсну, цільову, модель задоволеності учасника, комплексну модель, модель, що містить протиріччя [11]. Системно-ресурсна модель заснована на аналізі співвідношення “організація – навколишнє середовище”. Ефективність у цій моделі розуміється як здатність організації експлуатувати своє навколишнє середовище для отримання рідкісних і цінних ресурсів з метою підтримки свого функціонування. З позицій цільової моделі організація ефективна тією мірою, якою вона досягає своїх цілей. Модель задоволеності учасника спирається на індивідуальні або групові оцінки якості діяльності організації з боку її членів, при цьому організації розглядаються як кооперативний спонукально-розподільчий механізм, налаштований на те, щоб отримувати віддачу від своїх членів через забезпечення гідної винагороди їх зусиль. Комплексна модель розглядає ефективність як інтегральну і структуровану характеристику діяльності організації, вона включає оцінку економічності, дієвості, продуктивності, якості продукту або послуги, результативності, прибутковості, якості трудового життя і впровадження нововведень. Модель, що містить протиріччя, виходить з того, що ефективних організацій не існує, вони можуть бути ефективними тією

чи іншою мірою, оскільки: а) стикаються з множинними та суперечливими обмеженнями навколишнього середовища; б) мають множинні та суперечливі цілі; в) мають множинні та суперечливі внутрішні і зовнішні “голоси” (джерела оцінок); г) мають множинні та суперечливі часові рамки.

Кожна з цих моделей має свої переваги і недоліки, але всі вони, так само як і розглянуті в попередньому підрозділі підходи до розуміння ефективності діяльності органів влади, вкладаються в рамки дихотомії “бюрократизм – менеджеризм”.

Питанням розгляду, аналізу та трактування ефективності діяльності органів влади в Україні присвячено праці багатьох вітчизняних дослідників, зокрема, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, А. Дегтяря, В. Дорофійенка, О. Єгорова, Д. Карамішева, В. Корженка, В. Керецмана, М. Латиніна, Н. Нижник, Г. Одінцової, О. Поважного та ін. Однак, незважаючи на значні наукові доробки з цієї проблематики, вона й досі залишається актуальною, адже все ще недостатньо наукових праць, присвячених визначенню моделі ефективності діяльності органів влади, що, з одного боку, ґрунтувалась на провідному закордонному досвіді, а з іншого – була адаптована до сучасних українських реалій.

Тому метою даної статті є визначення сучасної моделі ефективності діяльності органів влади, яку можна було б запровадити в Україні.

Тривалий час принаймні в європейській традиції найбільш раціональною і ефективною визнавалася концепція бюрократичного управління. Термін “бюрократія” в буквальному перекладі означає панування канцелярії (від фр. *bureau* – бюро, канцелярія), владу апарату управління. Проте у визначенні джерел появи бюрократії є декілька підходів, іноді діаметрально протилежних. Так, А. Оболонський виділяє основні чотири типи трактувань бюрократії і називає веберовську, Марксову, “імперську”, “реалістичну” моделі [9]. В. Спірідонова виділяє дві основні лінії дослідження бюрократії: 1) дослідження бюрократії на рівні суспільства як системи управління і ухвалення рішень (К. Маркс, Л. Троцький, Р. Міхельс, К. Геллбрейт); 2) як механізм, незалежний від політичної форми (Ф. Тейлор, М. Вебер, Р. Мертон, Ф. Селзнік) [12]. Є. Охотський і В. Смольков також говорять про два основні напрями, а саме: розуміння бюрократії як професійного правління (Г. Гегель, Р. Міхельс, Р. Моська, К. Маркс, М. Джілас, Д. Бретхем) і теорії “формальної організації” (М. Вебер, Р. Мертон, Ф. Селзнік, М. Дюверже) [10]. Однак у рамках нашої статті представляється доцільним розглянути два крайні підходи до розуміння бюрократія, які умовно можна назвати як “політизований” і “деполітизований”.

Яскравим представником першого підходу є К. Маркс. В основі марксистського підходу лежить уявлення про бюрократію як про соціальний організм-паразит, як результат соціально-класових антагонізмів і суперечностей та матеріалізації політичного відчуження, оскільки бюрократія органічно пов’язана з економічними відносинами, політичними структурами й ідеологічними формами свідомості [7]. У дослідженні бюрократії

марксистський підхід має свою систему понять (“бюрократичне ставлення – державний формалізм – політичний розум”) і ключові принципи аналізу (цілісність, конкретність, монізм, класовість і революційне ставлення до класового суспільства і держави).

Бюрократичне ставлення обумовлене економічно, не залежить від інтересів, свідомості та волі індивідів, визначає їхні дії, і тому є об’єктивним. Бюрократичне ставлення – форма прояву соціальних суперечностей між державою і суспільством, апаратом управління і громадянами. Чиновники, включені до системи державного апарату, мають свого роду монополію на політичний розум і мораль, і прагнуть зняти з себе провину за соціальні суперечності та перекласти її на суспільство і громадян. Причому вищі рівні довіряють досвіду і розуму нижчих, а нижчі делегують вищому знання загального [6]. Класики марксизму прийшли до висновку, що бюрократизм набуває тим більші масштаби, чим авторитарнішим є політичний режим, а ступінь його обмеження залежить від ступеня демократичності.

У бюрократа державна мета перетворюється на його особисту мету, на гонитву за чинами, на роблення кар’єри [7, с. 271], на задоволення своїх матеріальних потреб. Така байдужість до суспільних справ виражається в державному формалізмі, соціальним підґрунтям якого є відносини власності (приватної і державної), матеріальні інтереси та розподіл праці, який породжує корпоративні інтереси.

Політичний розум є формою думки, яка відображає бюрократичні відносини і державний формалізм. Політичний розум визначається матеріальним становищем індивідів, груп і класів. А чим більше політика марвалює над економікою, тим бюрократичнішою є держава. На думку марксистів, бюрократизм досяг найвищого розквіту в буржуазних державах, перш за все, в тих, які і на капіталістичній стадії розвитку зберегли багато що від апарату управління абсолютної монархії.

Таким чином, з погляду марксистської парадигми, соціально-політичне коріння бюрократизму через те, що він сформувався в експлуаторському, головним чином у буржуазному суспільстві, полягають у надмірному відособленні апарату управління від суспільства, укоріненні чиновницького егоцентризму, використанні працівниками апарату наданих їм владних повноважень для забезпечення своїх власних групових та індивідуальних інтересів, які визначаються насамперед їхнім матеріальним становищем.

Але, мабуть, найважливішим для нас у марксистському підході є визнання наявності дисфункцій бюрократичного управління через те, що бюрократія видає “формальне за зміст, а зміст за щось формальне. Державні завдання перетворюються на канцелярські або канцелярські завдання на державні” (*пер. наш. – Д. О.*) [5, с. 32]. При цьому весь принцип управління набуває примарного характеру і зводиться до обожнювання “показників” як інструмент для вимірювання ефективності апарату управління.

Інший, “неполітичний”, підхід впливає з буквального трактування терміну “бюрократія” як синоніма адміністративного управління. Крім того,

терміном “бюрократія” нерідко визначають раціонально організовану систему управління, що створює найбільш ефективний механізм реалізації рішень. Таке розуміння бюрократії багато в чому пов’язане з роботами Макса Вебера, що залишив помітний слід в теорії управління.

Загальним для Вебера і марксизму був погляд на бюрократію як на апарат панування. Але якщо марксистки розглядали цей апарат, перш за все, як інструмент військово-політичного панування, то М. Вебер у своїй праці “Господарство і суспільство” бачив у ньому організаційний аспект панування, що забезпечує цілісність існування суспільства. Соціальна структурованість, на думку М. Вебера, необхідна не тільки для сил (соціальних груп, станів тощо), що знаходяться безпосередньо в системі апарату управління і зацікавлених в його консервації, але і для всіх членів суспільства [2].

У цьому аспекті панування отримує своє функціональне виправдання, що дає право на застосування прямого насильства вузькою групою осіб на користь усього суспільства, а не того чи іншого класу. Джерело подальшого розвитку бюрократії, що пронизало всі сфери суспільної діяльності, М. Вебер вбачав у процесах концентрації (соціальної, політичної, економічної та ін.), які супроводжуються відчуженням безпосереднього виконавця (“виробника”) від засобів виробництва, що зумовлює необхідність наявності посередника, який забезпечує відновлення цього зв’язку. Тобто, коріння бюрократії, на думку М. Вебера, глибші та лежать не стільки в площині економічних відносин і питань власності, а виходять з онтологічної потреби людини в соціальній структурованості й організації для забезпечення своєї повсякденної безпеки.

У своїй роботі “Господарська етика світових релігій” М. Вебер розрізняє два типи бюрократії: традиційну патримоніальну, якій властивий ірраціональне начало, і сучасну раціональну [1]. Раціональна бюрократія сформувалася в епоху Нового часу, спочатку охоплюючи сферу приватногосподарської діяльності та, перш за все, сферу внутрішньогосподарчого управління найбільш крупних підприємств, але згодом вплив раціональної моделі бюрократії розповсюдився і на інші сфери суспільного життя, поступово витісняючи патримоніальну. Теж саме відбулось і у державному управлінні. На думку М. Вебера, раціональний бюрократ відрізняється від патримоніального бюрократа набагато більшою раціональною наочною спеціалізованістю і вишколеністю. У цілому М. Вебер вважав, що генезис і подальший розвиток раціонально-діючого адміністративного апарату – сучасної бюрократії можна вважати основоположною ознакою появи сучасної держави. А соціально-політичну сутність бюрократії М. Вебер визначає через онтологічну потребу суспільства в соціальній організації, структурованості та впорядкуванні взагалі і бачить глибокий внутрішній зв’язок процесу бюрократизації з процесом одержавлення власності.

Прихильники такого підходу наголошували на звуженні бази для непередбачуваних дій індивідів, можливості проводити “кількісну раціоналізацію”, полегшуючи сам процес вимірювання ефективності в системі “витрати – випуск”. Проте слід відмітити, що подібні процеси породжують

неминуче виникнення загрози зникнення елементів свободи в економічній, правовій та інших сферах, адже державна бюрократія починає втручатися у внутрішньогосподарче управління підприємств, підриваючи його дріб'язковою опікою і вступаючи в суперечність з економічною раціональністю і рентабельністю.

Тому не дивно, що у другій половині ХХ ст. механістичний підхід до дослідження бюрократії був підданий серйозній критиці. Так, сучасний французький дослідник М. Кроз'є у своїх роботах критикує одночасно і жорстку адміністративну модель управління, засновану на тому, щоб “шляхом розпоряджень, заборон і правил “раціоналізувати” поведінку індивідів так, щоб по можливості присікти їх свавільні дії в організаціях різного роду” [4, с. 60], і віру в панацею ринку. Він стверджує, що “ми повинні прагнути до того, щоб трансформувати громіздку всезнаючу державу, яку ми створили, на скромну більш розумну державу, прагнучі поставити себе на службу суспільству, а не командувати їм” [Там же, с. 62]. Головною функцією держави, згідно М. Кроз'є, має стати прагнення допомогти в першу чергу всім соціальним підсистемам, які складають суспільство, знайти якнайкращі регуляторні інструменти змін і забезпечити інвестування в якість.

М. Кроз'є отримав низку важливих результатів щодо аналізу сучасної бюрократії. По-перше, це визначення так званих “бюрократичних порочних кругів”, які утворюються в результаті поєднання і взаємодії таких фундаментальних характеристик бюрократії, як безособовість, централізація, стратифікація, відношення паралельної влади.

По-друге, це виявлення феномену “некомунікації”, через який бюрократія не лише є стає неефективною, а й може мати негативні наслідки для суспільства, оскільки призводить до порушення нормальних комунікаційних зв'язків між різними шарами суспільства. До того ж, втрата або затримка інформації проміжних адміністративних ланок сприяє виникненню ефекту пуховика, який не можна пробити ані зверху, ані знизу, і у цій безформній масі угрюзають всі реформи.

По-третє, це визначення бюрократичної “тенденції до монополії”, яка виражається в прагненні індивідів усередині фрагментованих прошарків організаційної ієрархії зберегти завойоване місце, обмежуючи при цьому доступ до кола свого впливу і контакти із сусідніми прошарками.

По-четверте, це формулювання проблеми “обмеженої участі”, яка може вважатися ключовою в умовах постіндустріального суспільства. З погляду М. Кроз'є, у сучасних умовах найбільш прийнятним типом залучення громадян в справи соціальних організацій є раціональна, свідомою участю, яка протиставляється в даному випадку “афектній” участю. Проте раціональна участь вимагає більшої відкритості інституційних структур суспільства, ролевої залученості індивідів до процесу управління, але в той же час і наявності в цих індивідів такої якості як відповідальність та існування відповідної громадянської культури, культури участі, що не завжди зустрічається на практиці, через що і виникає зазначена “обмеженість”.

У зв'язку із зазначеним відмінною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років у сфері державного управління, стало те, що жорстка, ієрархічна форма державного управління, яка переважала упродовж більшої частини двадцятого століття, поступово змінюється гнучкими, ринково орієнтованими формами. У 1990-ті рр. у багатьох державах стала впроваджуватися принципово нова модель державного управління, яка мала декілька різних варіантів, що дещо розрізняються між собою, але мають майже однаковий зміст і сутність, таких як “новий публічний менеджмент” [14], “менеджеризм” [18], “ринкове публічне управління” [16], “пост-бюрократичне управління” [13], “підприємницьке публічне управління” [17] та ін. Як узагальнюючу для цих моделей зазвичай використовують назву “менеджеризм”.

Змінюється і розуміння ефективності діяльності органів влади. До цього саме бюрократична система вважалася найбільш ефективною. Проте бюрократичне розуміння ефективності пов'язане з чітким виконанням правил і забезпеченням процедур, але не з результатами діяльності. У той же час, усі згадані вище нові моделі державного управління в розумінні ефективності роблять акцент на результатах. Бюрократичне трактування ефективності породжувало, з одного боку, рутинність діяльності і нездатність швидко і адекватно реагувати на зміни, що відбуваються, а з іншого – наявність такої практики, коли органи влади не пов'язували витрачені ресурси з реальними результатами діяльності. Зміщення ж акцентів у діяльності органів влади саме на результати дозволило оптимізувати розподіл ресурсів з точки зору досягнення поставлених цілей і завдань, перейти спочатку до довгострокового планування, а потім і до стратегічного менеджменту. А це, у свою чергу, стало вимагати від органів влади чіткого визначення своєї місії, цілей і завдань, і визначення ясних і зрозумілих індикаторів ефективності для відстеження й оцінки руху до їх досягнення, оцінки кінцевих результатів діяльності.

Менеджеризм сфокусований на підвищенні організаційної ефективності і включає таке: посилення якості цілепокладання і орієнтації на громадян; підвищення соціального ефекту в діяльності органів влади; упровадження нових вимірювальних механізмів для оцінки ефективності; забезпечення інформації для моніторингу і оцінки ефективності та раціональності дій органів влади; вивчення витрат і результатів на основі чітко визначених бюджетних коштів і очікуваних результатів дій (бюджетування по результатах); порівняння ефективності близьких за характером діяльності організацій або подібних дій у різних організаціях та ідентифікації тих видів діяльності, де можна добитися покращення [15].

Тому, якщо в традиційній моделі державного управління, в основі якої лежать бюрократичні принципи, модель ефективності діяльності органів влади базується на співвідношенні “процес – витрати”, не включаючи такий елемент, як результати (а якщо і включає, то як результати розглядаються створені документи або справи, що виникає з веберовського розуміння бюро), то в

нових моделях державного управління моделі ефективності обов'язково включають конкретні та вимірні результати діяльності органів влади. Було розроблено декілька подібних моделей, але, на наш погляд, найкращою з них для сучасних органів влади в Україні є модель, запропонована В. Дзюндзюком [3]. Хоча і вона, на нашу думку, потребує деяких уточнень, а саме:

- у внутрішніх можливостях елемент “стратегія” слід розширити, замінивши на “стратегія, програми, проекти”;

- із зовнішніх можливостей прибрати “керівництво”, маючи на увазі його в елементі “люди” внутрішніх можливостей, але додати сюди елемент “співробітництво”, який має на увазі співробітництво з організаціями приватного і третього сектора;

- з результатів діяльності прибрати елемент “задоволеність соціальними результатами”, оскільки мається на увазі, що соціальні результати є наслідком діяльності всіх публічних організацій, тому неможливо вичленити роль окремих органів влади в цьому, відповідно, неможливо визначати їх ефективність, використовуючи даний елемент.

З урахуванням цих зауважень нами пропонується модель, відповідно до якої ефективність діяльності місцевих органів влади слід розглядати як співвідношення використаних можливостей (внутрішніх і зовнішніх) та отриманих організаційних результатів (внутрішніх і зовнішніх), сукупність яких призводить до соціальних результатів, тобто впливу діяльності органів влади на рівень життя населення. Якщо порівнювати цю модель зі “звичайними” моделями ефективності, то можна бачити, що в ній “можливості”, які використовуються, відіграють роль ресурсів, які витрачаються. Такий підхід відносно органів влади є доцільнішим внаслідок специфіки їхньої діяльності та відмінності від приватних організацій (досить повно це описують у своїх працях такі дослідники, як П. Данліві, В. Дзюндзюк, С. Нортон, Т. Пітерс, К. Полліт, К. Томкінс, Д. Фарнхам та ін.).

Таким чином, сучасний динамічний процес соціальних змін вимагає принципово нових підходів у діяльності місцевих органів влади, пов'язаних із сучасним розумінням їхньої ефективності. Для цього працівники місцевих органів влади повинні володіти сучасними методами і засобами реформування своїх організацій, мати здібності управляти інноваційними процесами, долати соціальну і організаційну інертність бюрократичних структур. І якщо “ідеальний” веберовський бюрократ уникає ризиків, займається рутинною діяльністю, не визнає змін, уникає помилок, концентрує увагу на обмеженнях, висуває на перший план безпеку, не має бажання перенавчатися, то “ідеальний” сучасний чиновник є повною його протилежністю, оскільки має йти на ризик в необхідних ситуаціях, постійно застосовувати інновації, концентруватися на результатах, прагнути змін, ставитися до помилок з розумінням, вчитися на них, зосереджуватися на можливостях, що з'являються, прагнути постійно підвищувати кваліфікацію. Лише саме таким чином можна забезпечити високу ефективність діяльності місцевих органів влади в сучасних умовах.

## Література:

1. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
2. Гайденко П. П. Проблемы бюрократии у Макса Вебера / П. П. Гайденко, Ю. Н. Давыдов // Вопросы философии. – 1991. – № 3. – С. 174–187.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
4. Крозье М. Современное государство – скромное государство / М. Крозье // Свободная мысль. – 2003. – № 11. – С. 56–67.
5. Курашвили Б. П. Борьба с бюрократизмом / Б. П. Курашвили. – М. : Знание, 1988. – 63 с.
6. Макаренко В. П. Бюрократия и сталинизм / В. П. Макаренко. – Ростов-н/Д. : Изд-во Рост. ун-та, 1989. – 362 с.
7. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1955. – Т. 1. – 698 с.
8. Мартынова Ж. Л. Эффективность и справедливость государственного управления / Ж. Л. Мартынова // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. – СПб. : СПГУ, 2008. – 349 с.
9. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы / А. В. Оболонский. “ М. : Дело, 2002. – 166 с.
10. Охотский Е. В. Бюрократия и бюрократизм / Е. В. Охотский, В. Г. Смольков. – М. : МГИМО, 2006. – 230 с.
11. Рэйни Х. Д. Анализ и управление в государственных организациях / Х. Д. Рэйни. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 401 с.
12. Спиридонова В. И. Бюрократия и реформы (анализ концепции М. Крозье) / В. И. Спиридонова. – М. : ИФРАН, 2006. – 201 с.
13. Barzelay M. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government / M. Barzelay. – Los Angeles : University of California Press, 1992. – 344 p.
14. Hood C. A public management for all seasons? / C. Hood // Public Administration. – 1991. – № 1 (69). – P. 3–19.
15. Hughes O. Public Management and Administration: An Introduction / O. Hughes. – London : Macmillan Press Ltd, 1998. – 624 p.
16. Kernaghan K. The Responsible Public Servant / K. Kernaghan, J. Langford. – Ottawa : Institute for Research on Public Policy, 1991. – 272 p.
17. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, MA : Addison-Wesley, 1992. – 369 p.
18. Pollitt C. Managerialism and the Public Services / C. Pollitt. – Oxford : Blackwell, 1990. – 167 p.