

вітчизняного управління для сприяння належному врядуванню та боротьбі з корупцією.

Список використаних джерел / List of references

1. **Англо-русский** экономический словарь по экономике и финансам / под ред. А. В. Аникина. – СПб. : Эконом. шк., 1993. – 592 с. [Anglo-russkiy ekonomicheskiy slovar po ekonomike i finansam / pod red. A. V. Anikina. – SPb. : Ekonom. shk., 1993. – 592 s.].
2. **Кастельс М.** Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с. [Kastels M. Informatsionnaya epoha: ekonomika, obschestvo i kultura / M. Kastels. – M. : GU VShE, 2000. – 608 s.].
3. **Argynades D.** Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility / D. Argynades // International Review of Administrative Sciences. – 2006. – № 72. – P. 155 – 170.
4. **Bialas P.** The right to good administration / P. Bialas // Современные тенденции развития экономики, управления и права : материалы ежегодной международ. науч. конф., г. Санкт-Петербург, 26 – 28 дек. 2012 г. – СПб., 2013. – С. 64 – 68 [Bialas P. The right to good administration / P. Bialas // Sovremennyye tendentsii razvitiya ekonomiki, upravleniya i prava : materialy ezhegodnoy mezhdunarod. nauch. konf., g. Sankt-Peterburg, 26 – 28 dek. 2012 g. – SPb., 2013. – S. 64 – 68].
5. **European Principles for Public Administration** // Sigma Paper – № 9. – 1999. – OECD Publishing, 1999. – Access mode : dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en.
6. **Collins COBUILD Advanced Learner's English Dictionary**. – Access mode : www.collinsdictionary.com/dictionary/english-cobuild-learners.
7. **Governance for Sustainable Human Development**. – UNDP, January 1997. – Access mode : gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory.
8. **Guidance «Key Stage 1 and 2: maladministration investigation procedures»**. – April 16, 2015. – Access mode : www.gov.uk/government/publications/key-stage-1-and-2-maladministration-investigation-procedures/key-stage-1-and-2-maladministration-investigation-procedures.
9. **Hood C.** The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management / Christopher Hood. – Oxford, 1998. – 261 p.
10. **Independent Commissioner Against Corruption Act 2012**. – Access mode : www.icac.sa.gov.au/content/what-maladministration.
11. **Key Issues for Local Government** // The ICAC Act. – Information Paper 11 «Understanding Maladministration». – Local Government Association of South Australia, October 2013. – 12 p.
12. **Maladministration** // Business Dictionary. – Access mode : www.businessdictionary.com/definition/maladministration.html.
13. **Maladministration** // Merriam-Webster Collegiate Dictionary. – 11th ed. – Fogware Publishing, 2014.
14. **Maladministration**. – Access mode : en.wikipedia.org/wiki/Maladministration.

15. **Principles of Good Administration**, UK Parliamentary and Health Services Ombudsman. – Access mode : www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/ombudsmansprinciples/principles-of-good-administration/1.
16. **Procedures** for dealing with malpractice and maladministration // Malpractice and maladministration policy. – May 2012 – 4 p. – Access mode : www.gqal.org/assets/content/pdfs/Malpractice%20and%20Maladministration%20Policy_May2012.pdf.
17. **Swiatkiewicz J.** Europejski Kodeks Dobrej Administracji / J. Swiatkiewicz. – Biuro RPO. – Warszawa, 2005. – P. 7 – 8.
18. **The Charter** of Fundamental Rights of the European Union (CFR) proclaimed on 12 December 2007 by the European Parliament, the Council and the Commission Acts Office. – EU, 2007. – C. 303/1.
19. **The Standards** and Testing Agency's (STA) procedures for investigating allegations of maladministration relating to national curriculum assessments. – Access mode : socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/schoolofhumanitiesandsocialsciences/law/pdfs/Malaadministration_and_its_Remedies.pdf.
20. **The Twelve Principles** of Good Democratic Governance at Local Level. – Directorate of Democratic Institutions. Directorate General of Democracy and Political Affairs. – Access mode : www.coe.int/local/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF.

Надійшла до редколегії 18.10.15

УДК 35.082.4

Наталія ОБУШНА
Національна академія державного управління
при Президентові України

**РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ
УПРАВЛІННЯ – ПАРАДИГМА СУЧASNOGO
ПУBLІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Розкриваються змістовні аспекти оцінки результативності та ефективності діяльності органів публічної влади. Виокремлюються основні теоретико-методологічні підходи, що пов'язують ефективність публічного управління з відповідними факторами. Обґрутовується модель інтерпретації поняття «ефективність державного управління». Наводиться модель ефективності державного управління, орієнтована на його публічність, саме тому ефективність трактується насамперед як здатність реалізувати в рамках державного управління публічно заявлені цілі та цінності. При цьому не виключається їх трансформація, а також динаміка внутрішніх цільових і ціннісних настанов управлінської команди, яка знаходить своє відображення в методиках, що застосовуються для розкриття

критеріїв розширеного розуміння ефективності. Характеризуються підходи до оцінки ефективності публічного управління в контексті економічної ефективності та ефективності управління в цілому.

Ключові слова: ефективність державного управління, результативність державного управління, якість державного управління, публічне управління, публічний аудит.

Natalia Obushna. Efficiency and effectiveness management – paradigm of modern public administration

In the article the substantive aspects of assessing the effectiveness and efficiency of public authorities are opened. The basic theoretical and methodological approaches that examine the effect of various factors on the efficiency of public administration are determined. A model of interpretation of the concept «effectiveness of government» is defined. The model of public management efficiency developed in the article is focused on its publicity, which is why efficiency is treated by the author primarily as an ability to implement publicly stated goals and values within the public administration. The author noted that their transformation is not excluded, as well as the internal dynamics of target and value setups of the management team, which is reflected in the methods used to disclose criteria of expanded understanding of efficiency. approaches to assess the effectiveness of the public administration in the context of economic efficiency and management efficiency are characterized.

Key words: effectiveness of governance, efficiency of government, quality of governance, public administration, public audit.

Системна модернізація українського суспільства є складним і суперечливим процесом, ключовим драйвером якого має стати дієва трансформація підсистеми публічного управління. У свою чергу, рівень прогресивних інституційних змін у будь-якій сфері публічного управління визначається можливістю забезпечення результативності та підвищення ефективності реалізації системи управління відповідними публічними інститутами. Саме тому розвиток будь-якої системи державного управління, яка перебуває в процесі модернізації, має бути спрямованим на пошук та інтеграцію актуальних і прийнятних управлінських механізмів (утому числі з арсеналу бізнес-управління), які мають потенціал підвищеної ефективності, дієвості, результативності та пов'язані з меншими людськими, фінансовими та іншими ресурсними затратами. У зв'язку з цим професор Ю. Шаров зазначає: «...ідеї менеджеріалізму все більше проникають у сферу публічного управління із характерною йому орієнтацією на клієнта-громадянина, на результативність та ефективність управлінської діяльності» [9]. Усе це актуалізує завдання забезпечення ефективності державного управління в Україні шляхом постійного вдосконалення та модернізації його механізмів, що, у свою чергу, потребує поглиблена теоретико-методологічного дослідження.

Аналіз основних публікацій за даною тематикою засвічує, що питанням дослідження оцінки результативності та ефективності окремих механізмів управління та системи державного управління в

цілому присвячені праці багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців. Серед них вбачаємо за доцільне відзначити наукові розробки В. Авер'янова, К. Адамса, Г. Атаманчука, В. Афанас'єва, В. Бакуменка, І. Барціца, К. Вайса, Е. Ведунга, П. Друкера, Д. Кауфмана, В. Князєва, М. Круглова, О. Оболенського, Л. Приходченко, І. Розпутенка, А. Чемериса, Ю. Шарова та ін.

При цьому поза увагою науковців залишаються питання комплексного розгляду складових механізму ефективного державного управління. Okрім того, недостатньо розробленими та обґрунтованими в науковому та практичному плані залишаються питання понятійного апарату щодо трактування сутності понять «ефективність» та «результативність» державного управління, що обумовлює появу різних концептуальних підходів до методик оцінювання.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних аспектів оцінки результативності та ефективності сучасного публічного управління й обґрунтування її особливостей для України в умовах переходу до змішаної формaciї та солідаристичної цивілізації.

Звертаючись до методологічного аспекту проблеми, слід зауважити, що оцінка результативності та ефективності державного управління являє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Методологічним підґрунтам механізму забезпечення ефективного державного управління є концептуальні положення нових моделей державного регулювання, а саме:

– демократичного урядування (good governance): дотримання принципів демократичного урядування суттєво змінює зміст діяльності, переорієнтовуючи її з процесу на очікуваний результат;

– мережевого підходу (networked government): визначає суб'єктні взаємодії не тільки щодо мобілізації та розподілу ресурсів, діяльності та оцінювання, а й під час формулювання цілей, зумовлює потребу врахування їх інтересів;

– нової інституційної теорії: є ключем до визначення підстав, на яких може відбуватися взаємодія між органами публічної влади, громадськими організаціями та бізнес-структурами;

– нового публічного менеджменту (new public management): надає змогу досліджувати питання ефективності діяльності органів влади в контексті «цілі-засоби»;

– цільового управління або управління за результатами (Management by objectives): акцентує увагу на вимірюваних результатах і випуску продукції та відіграє специфічну роль безпосередньо під час здійснення конкретного виду діяльності. Пропонує для застосування нові інструменти та технології, доцільність запровадження яких визначається потребами спільноти, спроможністю органів публічної влади.

Водночас вищезгадані концепції в рамках механізму забезпечення

ефективного державного управління визначають пріоритетність інтересів (механізмів їх збалансування/узгодження) під час формулювання цілей; зумовлюють необхідність творчого вибору управлінських технологій, інструментів (з урахуванням наявних ресурсів, особливо кадрових); сприяють оцінюванню ефективності діяльності в аспекті відносин: «цілі-процеси», «цілі-засоби»; впливають на всі аспекти функціонування комплексного механізму забезпечення ефективності державного управління та ін.

При цьому слід нагадати, що «ефективність» та «результативність» є предметом розгляду не лише теорії державного управління, а й широкого спектру філософських, політичних, соціологічних, психологічних, економічних, правових наук, а також менеджменту, праксеології, що, у свою чергу, характеризує багатоаспектність поняття, продукує розмаїття тлумачень та обумовлює потребу проведення міждисциплінарних досліджень.

Саме поняття «ефективність» (від лат. *effectus* – виконання; дія) в рестроспективному плані має тривалу і складну історію становлення. Прийнято вважати, що термін «ефективність» вперше з'явився в економічній літературі в працях У. Петі та Ф. Кене, які вживали його в значенні результативності й використовували для оцінювання тих чи інших урядових або приватних заходів з позиції сприяння поліпшення економічного життя [5, с. 119]. Тобто поняття «ефективність» ще з моменту свого виникнення трактувалося винятково щодо дій держави як головного суб'єкта управління. Найпоширенішим є таке тлумачення: «ефективність управління – це результат, зіставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень)» [4, с. 230].

У Г. Атаманчука знаходимо таку тезу: «...Ефективність управлінської або адміністративної праці оцінюється шляхом визначення співвідношень між отриманим результатом і затраченими ресурсами. Оцінка обсягу виробленого продукту по відношенню до обсягу витрат дуже важлива з точки зору насамперед звітності та підзвітності» [1, с. 390] (тут і далі переклад автора. – *H. O.*). У свою чергу, Ф. І. Шахмалов підкреслює, що «підхід до ефективності органів державного управління характеризується двома основними аспектами. По-перше, аналізується рівень установи (отже, співвідношення затрати-випуск), а підсумки діяльності ніби залишаються в тіні. По-друге, вся увага спрямовується на результати діяльності установи майже без урахування питання про ефективність. Обидва підходи підкреслюють велике значення чіткого врахування витрат. Проте визначення ефективності шляхом вимірювання рівня витрат – це найвищою мірою примітивний метод, який абсолютно не враховує продуктивності. Тому перенесення уваги на обсяг виробництва або на обсяг виконаної роботи – це крок вперед, оскільки саме так можна врахувати інтереси

громадян, споживачів і платників податків» [10, с. 534]. Надалі науковець продовжує: «Перевагою цього підходу є прагнення дослідників концентрувати увагу на кінцевому призначенні державних послуг – ефективності...» [10, с. 535].

Таким чином, ряд науковців у загальному вигляді під ефективністю державного управління розуміють співвідношення результату (ефекту) і затрат на його досягнення (вони мають включати не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень).

На перший погляд, завдання визначення витрат на утримання державних органів не виглядає складним. Так, для вирішення цього питання І. Барціц пропонує розглядати економічні витрати на забезпечення державного управління як «сукупність бюджетних та інших державних витрат за рахунок коштів децентралізованих фондів держави, а також інше майно, виражене у вартісній формі, які були витрачені на утримання державного апарату чи були задіяні для забезпечення управлінських завдань» [2, с. 77]. Тобто цей показник можна розглядати як суму касових виплат на утримання конкретного органу виконавчої влади відповідно до його бюджетного кошторису за певний проміжок часу (місяць, квартал або рік).

Складніше справа виглядає з визначенням вартості результатів діяльності державного органу. Ця проблема обумовлена тим, що органи виконавчої влади є бюджетними установами, які виконують покладені на них публічні функції і надають публічні послуги. Відповідно результатом діяльності органів публічного управління, як правило, є не товар, а особливий продукт – певний підсумок надання неринкової публічної послуги чи виконання публічної функції. При цьому зміна обсягу публічних послуг (виконання публічних функцій), що надаються населенню, не завжди залежить від зміни витрат на утримання органу публічної влади або ж взагалі діяльність основної кількості органів виконавчої влади спрямована на виконання покладених на них функцій, які неможливо відобразити в цифрових показниках і оцінках (результатом такої діяльності є певний підсумок, який не завжди можна виразити в грошах). Отже, складність цієї проблеми полягає насамперед у відсутності в публічному секторі єдиного показника результату, яким для комерційних структур є прибуток.

Г. Атаманчук, розглядаючи результат управління, зазначає, що такий результат може: не завжди виражатися прибутком; забезпечувати прямий та непрямий результат (прямий результат приховує роль управління в його досягненні, прибуток часто являє собою непрямий результат); бути не тільки економічним, але й соціальним, соціально-економічним, політичним і т. д. [1, с. 394 – 395].

З означених положень випливає необхідність вирішення завдання

з вироблення підходів до визначення вартості результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в системі публічного управління, оскільки нині методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами. Однак перш ніж перейти до встановлення цих результатів, доцільно визначити поняття суспільно значущого результату. На нашу думку, зміст суспільно значущого результату мають формувати характерні особливості, що виділяють його з усього спектру результатів діяльності органу виконавчої влади, тобто ті, які показують корисність результатів діяльності цих органів для держави та суспільства. Згідно з означеню позицією суспільно значущий результат діяльності органу виконавчої влади слід розглядати як узагальнюючий підсумок реалізації публічної функції (надання публічної послуги) у вартісному вираженні, що показує корисність діяльності органу виконавчої влади для суспільства і держави. Оскільки органи виконавчої влади, як правило, виконують досить широкий перелік функцій (послуг), необхідно встановити критерії, які б дозволяли з усього переліку підсумків виконання функцій (надання послуг) виокремити такі результати, які будуть суспільно значущими.

Ураховуючи вищевикладене, до таких критеріїв слід віднести:

- критерій об'єктивності (реалістичності) – слід розуміти те, що суспільно значущий результат діяльності органу виконавчої влади реально існує;
- критерій вимірюваності – означає практичну можливість визначення розміру суспільно значущого результату у вартісному вираженні;
- критерій публічності (інформативності) – розглядає можливість використання суспільно значущого результату для інформування суспільства і влади про важливість підсумків діяльності органу виконавчої влади.

Послідовне поетапне застосування цих критеріїв при оцінці підсумків виконання органом виконавчої влади державних функцій і надання державних послуг дозволить визначити перелік суспільно значущих результатів. Наприклад:

- перший етап – застосування критерію об'єктивності – дозволить встановити результати діяльності органу публічної влади;
- другий етап – застосування критерію вимірюваності – надасть можливість з-поміж усіх результатів діяльності органу публічної влади обрати ті, які можуть бути визначені у вартісному відношенні;
- третій етап – застосування критерію інформативності – дозволить із певної кількості результатів, що мають вартісну оцінку, обрати лише ті, які будуть відображати владі та суспільству значення функціонування цього органу публічної влади.

Відповідно до запропонованої позиції результат діяльності органу публічної влади може визначатися за формулою:

$$R_c = R_1 + R_2 + \dots + R_r$$

де R_c – суспільно значущий результат діяльності органу публічної влади; R_1, R_2, R_r – числові значення вартості суспільно значущих результатів діяльності.

Таким чином, даний показник може бути використаний для визначення економічної ефективності діяльності органів публічної влади, під якою слід розуміти співвідношення вартісного вираження суспільно значущих результатів їх діяльності (узагальнюючих підсумків виконання публічних функцій і надання публічних послуг) та вартості витрат на їх утримання.

Аналіз теоретико-методологічних підходів до визначення ефективності дозволяє зробити висновок, що в процесі аналізу ефективності діяльності органів публічної влади особлива роль відводиться також соціальному ефекту. Сутність соціального ефекту полягає в тому, що він повинен бути стійким, відтворюючим, прогресуючим, містити в собі джерело для подальшого суспільного розвитку. Отже, ефективність як інтегральна та структурована характеристика діяльності є не лише показником, але й процесом, який необхідно організовувати та яким необхідно управлюти.

Наступним терміном, що вимагає уточнення, є поняття «результативність» діяльності. За визначенням Ф. Шахмалова «...досить важко розділити поняття результативності й ефективності» [10, с. 535]. При цьому необхідно звернути увагу на те, що у вітчизняних урядових документах не існує чіткого визначення та розмежування понять «ефективність» та «результативність» у сфері публічного управління. Особливість застосування цих понять частково описується в підручнику «Ефективність державного управління» за редакцією І. Розпутенка [6, с. 49]. Так, результативність управління розглядається як цільова спрямованість на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління. Тобто поняття «результативність управління» характеризується ефектом, що досягається суб'єктом управління завдяки його впливу на об'єкт управління.

Л. Приходченко взагалі пропонує розмежовувати такі поняття, як:

- ефективність – багаторівнева характеристика, яка означає співвідношення між продуктом та ресурсами на його створення з огляду на результат;
- результативність – це результати порівняно з цілями, тобто ступінь досягнення цілей, причому у зіставленні з використаними ресурсами, пов'язана із технічною раціональністю;
- якість – це ступінь цінності, придатності чого-небудь для

використання за призначенням, сукупність характеристик товару (послуг) стосовно його здатності задовільняти встановлені передбачувані норми; вона не обмежується окремими властивостями, а охоплює послугу цілком і невіддільна від неї [8].

У своїй більшості існуючі наукові підходи «результативність» діяльності розглядають як ступінь досягнення мети управління, очікуваного стану об'єкта управління. Результативність управління визначається значеннями вихідних показників об'єкта управління.

Можна констатувати, що визначення ефективності публічного управління характеризується значною кількістю методологічних підходів, що викликає чи не найбільш активну дискусію серед дослідників та фахівців-практиків. Відповідно відмінності у визначенні поняття ефективності державного управління полягають саме у використаних науковцями підходах. У даному контексті узагальнення потребують основні теоретико-методологічні підходи, які пов'язують ефективність із відповідними факторами (таблиця).

Основні теоретико-методологічні підходи, що пов'язують ефективність публічного управління із відповідними факторами

Підхід	Сутність
Заснований на концепції лідерства	Ефективність організації пов'язується з лідерськими навичками, стилем управління, індивідуальними характеристиками керівників, системами підбору, оцінки виконання завдань, мотивацією і професійним розвитком державних службовців
Розвиває теорію веберівської рациональної борократії	Увага акцентується на ієрархічній структурі, наявності чітких принципів регламентації професійної діяльності державних службовців, функціональний спеціалізації, які розглядаються як необхідні передумови для ефективної діяльності владних структур
Ефективності діяльності, пов'язаній з теорією життєвих циклів	Полягає в розгляді ефективності державного управління у взаємозв'язку з оцінкою впливу коаліцій або груп впливу в органах влади, які постійно та циклічно формуються. Характер прийняття рішень у бюрократичних структурах і їх 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 їх професіоналізму та компетентності
Економічний	Пов'язує підвищення ефективності діяльності органів публічної влади з наявністю механізму конкуренції серед них, системою впровадження інновацій, а також підвищенню цих органів (насамперед перед платниками податків)
Екологічний	Підкреслює, що результати діяльності бюрократії залежать від характеру зовнішнього середовища (екології організації) та спроможності органів публічної влади управляти змінами та інноваціями з метою адаптації до цих змін
Заснований на концепції управління якістю	Основна увага акцентується на створенні в органах публічної влади системи постійного вдосконалення процесів і державних послуг; залученні в цю діяльність державних службовців, максимально використовуючи їх творчий потенціал і організовуючи їх групову роботу. Управління якістю засноване на взаємозв'язку потенціалу органів публічної влади і результатів діяльності

Підводячи підсумки, вважаємо за доцільне запропонувати комплексне трактування ефективності державного управління, що мінімізує ризик подальшого розширення бюрократичних схем управління у веберівському розумінні та в розумінні класичної теорії менеджменту. Центральною в даній дефініції є ефективність державного управління як рушійна сила розвитку системи управління, що враховує мінливість суспільно значущих цілей і цінностей, чутлива до інкрементального впливу зовнішнього та внутрішнього середовища, має розвинений механізм взаємодії з керованим соціумом (у тому числі через публічний аудит) як у вертикальній площині, так і в горизонтальній. Тобто в цій моделі ефективність інкорпорована не як іманентно властивий системі управління фактор, а як рушійна сила розвитку системи державного управління та корпоративного управління на рівні вищої ланки. Okрім того, необхідно визнати в даному випадку цінність домінування структурного та процедурного управління, але водночас доцільно вийти за його межі для розвитку творчого потенціалу осіб, які приймають управлінські рішення. Пропонуємо модель інтерпретації поняття «ефективність державного управління» (рис. 1).



Рис. 1. Модель інтерпретації поняття «ефективність державного управління»

Розроблена модель ефективності державного управління орієнтована на його публічність, саме тому ефективність трактується автором насамперед як здатність реалізувати в рамках державного

управління публічно заявлені цілі та цінності. При цьому не виключаються їх трансформація, а також динаміка внутрішніх цільових і ціннісних настанов управлінської команди, яка знаходить своє відображення в методиках, що застосовуються для розкриття критеріїв розширеного розуміння ефективності.

Незважаючи на те що модель, на перший погляд, виглядає ієархічною, існують численні мережеві взаємодії між вищезначеними критеріями змісту ефективності, які формуються на базі системи суб'єктивних цінностей, виражених в ідеології суспільно-державного ладу, в стратегічних цілях правлячого суб'єкта – політичному курсі, в концепціях, політичних настановах і нормах системи управління, за якими стоять загальні національно-державні інтереси. Хоча відповідно цінності, цілі, концепції, принципи державного управління, нормативна база системи управління, нарешті, суспільні потреби та інтереси – усі ці елементи критеріїв ефективності публічного управління являють собою змінні, обумовлені суспільно-державним устроєм, політичним режимом і конкретним середовищем (історичним та природним), в якому співіснує політичне співтовариство. У сукупності вони утворюють механізм реагування поведінки держави як спільноти людей на зміни зовнішнього середовища і внутрішнього його стану, систему державного контролю та публічного аудиту зовнішніх і внутрішніх змін. Відповідно, чим ширша сфера публічного аудиту, тобто раціонального впливу, тим вища ефективність державного управління.

Вищезапропоноване трактування ефективності не є всеосяжним і потребує свого подальшого розвитку, але, у свою чергу, воно дозволяє враховувати проблеми, що з'являються в державному управлінні в процесі функціонування так званого бюрократичного типу управління. Більш того, воно має комплексний характер і дозволяє оцінювати взаємовпливи керуючої та керованої підсистем. Ці взаємовпливи можна оцінити в динаміці зміни цільових і ціннісних настанов, не виключається також і управління ними.

Таким чином, розібравшись з понятійним апаратом, переїдемо до розгляду особливостей оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади. Під оцінкою ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування слід розуміти систематичний та безперервний процес визначення результатів діяльності державних інститутів, структурних підрозділів і державних службовців. Метою проведення такої оцінки є забезпечення й підвищення ефективності та результативності діяльності органів публічної влади, а також оптимізація процесу прийняття управлінських рішень у публічному управлінні.

У цілому ефективність публічного управління проявляється на

всіх рівнях функціонування системи: від окремої організації до місцевої громади, від місцевого рівня до регіонального, від регіонального співтовариства до соціальної системи та її політичної організації – держави. Відповідно, на кожному з рівнів ефективність вимірюється за окремими критеріями, що характеризують співвідношення цілей і результатів, а в іншій площині відповідність результатів інтересам керуючих і керованих, виражених у цілях. Однак, як засвідчують результати проведених досліджень, наразі серед науковців відсутня усталена думка щодо методології оцінювання ефективності державного управління, іноді висловлюється думка взагалі про неможливість такого оцінювання.

Одну з найрозгорнутіших класифікацій моделей оцінювання в державному управлінні пропонує шведський дослідник Е. Ведунг:

1) сутнісні моделі:

- оцінювання за цілями (досягнення мети та оцінка впливу);
- оцінювання за результатами (моніторинг результатів);
- оцінювання за системними компонентами (модель всебічної оцінки);
- оцінювання за інтересами клієнтів (оценка якості наданих державних послуг);
- оцінювання за інтересами стейкхолдерів (задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін);

2) економічні моделі:

- модель продуктивності (співвідношення між обсягами виробництва продукції і послуг та вкладеними в нього ресурсами);
- модель ефективності (виділяється два підходи до оцінки ефективності: співвідношення «витрати – вигоди» або «витрати – результат»);

3) професійні моделі:

- експертне оцінювання;
- самооцінювання [3].

Як правило, оцінювання ефективності публічного управління зводиться лише до оцінювання діяльності. Так, шведський досвід базується на оцінюванні діяльності державних інститутів, що має неформальну назву «Концепція трьох «Е», – модель економічності (economy), ефективності (efficiency) та результативності (effectiveness) діяльності «внесок – продукт»:

– економічність – використання належної кількості ресурсів відповідної якості в належний час, у необхідному місці, за розумну ціну – тобто правильне витрачання.

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

– результативність – ступінь відповідності досягнутих результатів

поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів з поставленою метою [7, с. 29].

У свою чергу, існуючі теорії уможливлюють розмежування підходів до оцінювання ефективності публічного управління таким чином:

1) з позиції об'єкта управління мова йде про оцінку ефективності соціально-економічної системи, яка поділяється на оцінку фактичних показників (результатів) розвитку та оцінку стратегічних факторів (ресурсів) розвитку;

2) оцінка безпосередньо управління може проводитися як через аналіз ефективності управлінських дій, так і через оцінку ефективності осіб, які здійснюють управління (рис. 2).

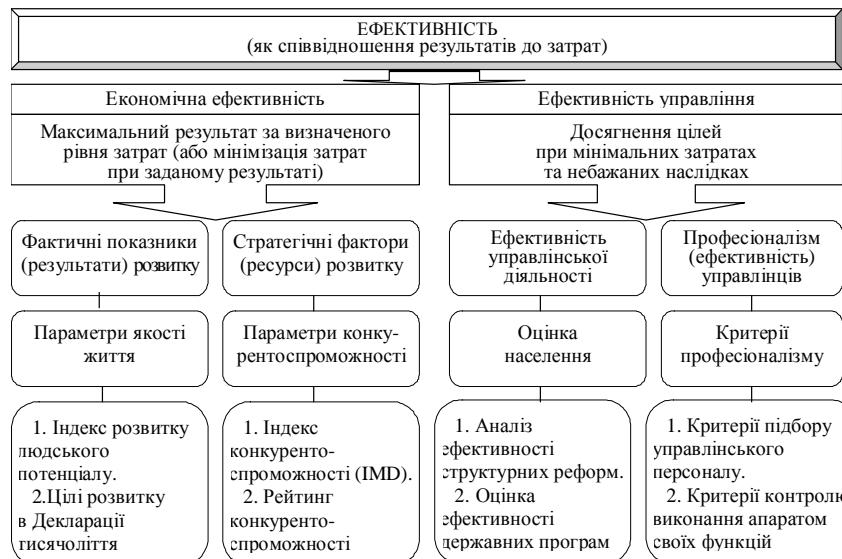


Рис. 2. Підходи до оцінювання ефективності публічного управління

Зрозуміло, що найбільш узагальнючу групу становлять критерії соціально-економічної ефективності публічного управління, тобто результатами функціонування системи, які за останній час зазнали суттєвих змін у результаті еволюції уявлень про принципи функціонування соціально-економічної системи провідних країн світу. Такі критерії, з одного боку, об'єктивно пов'язані з цінностями, потребами та цілями суспільного розвитку, а з іншого – дають можливість оцінювати досягнутий за допомогою управління рівень задоволення суспільних цінностей, потреб і цілей.

Резюмуючи вищевикладене, зазначимо, що оцінка результативності

та ефективності публічного управління необхідна не лише для органів публічної влади (стимулює впровадження практик безперервного поліпшення, реїнжинірингу бізнес-процесів та адміністративного реїнжинірингу, впровадження аутсорсингу і бенчмаркінгу), а й для суспільства. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність здійснення публічного контролю за якістю діяльності державних інститутів з використанням таких популярних механізмів нагляду, як моніторинг та публічний аудит. При цьому громадяни оцінюють роботу органів державного управління не тільки з огляду на власний досвід обслуговування у відповідних закладах, але також і з точки зору здатності уряду демонструвати цілий ряд соціально бажаних і важливих результатів, які є наслідком реалізації державної політики.

Отже, у зв'язку з вищевикладеним, питання уточнення економічного змісту публічного аудиту діяльності органів публічної влади, його ролі та функцій як важливого інструменту підвищення результативності та ефективності державного управління набуває особливої актуальності та відповідно обумовлює подальший напрям нашого дослідження.

Список використаних джерел / List of references

1. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность : учеб. пособие для вузов / Г. Атаманчук. – М. : Академ. проект : Культура, 2006. – 543 с. [Atamanchuk H. V. Upravlenye: sushchnost, tsennost, effektyvnost : ucheb. posobye dlja vuzov / H. Atamanchuk. – M. : Akadem. proekt : Kultura, 2006. – 543 s.].
2. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И. Н. Барциц. – М. : Формула права, 2008. – 508 с. [Bartsits I. N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: pravovoy aspekt / I. N. Bartsits. – M. : Formula prava, 2008. – 508 s.].
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеукр., 2003. – 350 с. [Vedunh E. Otsinuvannia derzhavnoi polityky ta program / E. Vedunh ; per. z anhl. V. Shulha. – K. : Vseuvkro., 2003. – 350 s.].
4. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с. [Derzhavne upravlinnia : navch. posib. / A. F. Melnyk, O. Yu. Obolen's'kyj, A. Yu. Vasina, L. Yu. Gordienko ; za zah. red. A. F. Melnyk. – K. : Znannia, 2009. – 582 s.].
5. Дончак Л. Г. Суть ефективності як економічної категорії / Л. Г. Дончак. – Режим доступу : www.rusnauka.com/7_NND_2009/Economics/42425.doc.htm [Donchak L. H. Sut efektyvnosti yak ekonomichnoi katehorii / L. H. Donchak. – Rezhym dostupu : www.rusnauka.com/7_NND_2009/Economics/42425.doc.htm].
6. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс [та ін.] ; за заг. ред. І. Розпутенка. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с. [Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia / Yu. Bazhal, O. Kiliievych, O. Mertens [ta in.] ; za zah. red. I. Rozputenka. – K. : K.I.S., 2002. – 420 s.].

7. **Збірник** досліджень ефективності виконання державних програм / Швед. нац. бюро аудиту ; Швед. ін-т держ. упр. – К. : [б. в.], 2002. – 103 с. [Zbirnyk doslidzhen efektyvnosti vykonannia derzhavnykh program / Shved. nats. Biuro audytu ; Shved. in-t derzh. upr. – K. : [b. v.], 2002. – 103 s.].

8. **Приходченко Л.** Щодо сутності поняття «ефективність» в системі демократичного врядування / Приходченко Л. // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3(31). – С. 57 – 65 [Prykhodchenko L. Shchodo sutnosti poniatia «efektyvnist» v systemi demokratychnoho vriaduvannia / Prykhodchenko L. // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – O. : ORIDU NADU, 2007. – Vyp. 3(31). – S. 57 – 65].

9. **Шаров Ю.** Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Юрій Шаров, Ірина Чикаренко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1(4). – С. 295 – 304 [Sharov Yu. Yevropeiski standarty publichnoho upravlinnia: proektsiia na munitsipalnyi riven / Yurii Sharov, Iryna Chikarenko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2010. – Vyp. 1(4). – S. 295 – 304].

10. **Шахмалов Ф. И.** Теория государственного управления / Ф. И. Шахмалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с. [Shahmalov F. I. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya / F. I. Shahmalov. – M. : Ekonomika, 2002. – 638 s.].

Надійшла до редколегії 22.09.15

УДК 35:323.2

Олексій ОНУФРІЕНКО

Національна академія державного управління

при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПІДХОДІВ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Здійснюється порівняльний аналіз доктринальних джерел стосовно проблеми класифікації форм взаємодії держави і громадянського суспільства. Досліджується наукова обґрунтованість основних сучасних підходів до класифікації і критеріїв, що використовуються в їх контексті. Виявляються складні моменти, що визначають релятивістський характер наявних класифікаційних моделей. Зокрема, значна частина класифікацій застосовує лише характерний для політичної науки концептуально-категоріальний апарат, залишаючись загалом у межах дихотомії «патерналізм – лібералізм» або «авторитаризм – демократія»; система критеріїв класифікації лишається недостатньо розробленою, а зображення тематичних концепцій відбувається за рахунок використання даних різних суспільних наук тощо.

© Онуфрієнко О. В., 2015

Пропонується принципово нова триступенева класифікація, побудована з використанням системи взаємопов’язаних критеріїв (фундаментальний характер форми діалектичної взаємодії – конвергентний, дивергентний, змішаний; культурно-цивілізаційні характеристики, що визначають моделі, у яких реалізується та чи інша форма; конкретні способи взаємодії органів державного управління та громадянського суспільства, які утворюють зміст таких моделей) та з урахуванням цього окреслюються перспективи подальших тематичних досліджень.

Ключові слова: державне управління, громадянське суспільство, взаємодія держави і громадянського суспільства, класифікація форм взаємодії громадянського суспільства і держави, критерії класифікації форм взаємодії громадянського суспільства і держави.

Oleksii Onufriienko. Comparative analysis of approaches to classification of forms of interaction between civil society and the state

In the article a comparative analysis of the doctrine sources in relation to the problem of classification of forms of interaction between civil society and the state has been carried out. Scientific validity of the modern approaches to the classification and the criteria which are used in their context has been researched. Difficult moments stipulating relativistic character of present classification models have been described. New classification of forms of interaction between civil society and the State has been proposed, based on the system of interlinked criteria (fundamental form of dialectic interaction – convergence, divergence, hybrid form; cultural properties which define models of realization of certain fundamental form of dialectic interaction; methods of interactions between bodies of public administration and civil society). A prospect of subsequent thematic researches has been outlined.

Key words: public administration, civil society, interaction of civil society and the State, classification of forms of interaction between civil society and the State, criteria of classification of forms of interaction between civil society and the State.

Проблема класифікації в науковій літературі подається іноді як така, що має майже виключно дидактичний характер. Водночас необхідність вивчення різних форм взаємодії громадянського суспільства й держави загалом та органів державного управління зокрема стала одним із чинників зародження компаративних напрямів у суспільних науках. Дійсно, виокремлення у складній соціальній дійсності різних класів предметів, процесів, явищ, що мають спільне й особливe, їх групування в системі та сім’ї відповідно до розбіжностей і тотожностей логічно результує вкомплексні порівняльні дослідження, метою яких, зокрема, є з’ясування специфіки культурно-цивілізаційних факторів, що обумовлюють «вирівання» тієї чи іншої фундаментальної форми взаємодії суспільства та держави, оцінювання ефективності більш конкретних моделей взаємодії органів державного управління та окремих інститутів громадянського суспільства тощо.

Довгий час залишаючись переважно в межах політичної науки, тематична проблематика (у міру нагромадження різноякісних даних суспільного життя та відповідно до парадигм розвитку наукової