

УДК 35.072.21

О. Жовтанецький

ДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто поняття ефективності здійснення публічної влади. Проаналізовано основні підходи до оцінки ефективності здійснення публічної влади у вітчизняному законодавстві та науковій літературі. Запропоновано авторське бачення поняття ефективності здійснення публічної влади.

Ключові слова: ефективність, публічна влада, ефективність здійснення публічної влади, державне управління, модель нового публічного управління.

Виклики, які постали перед сучасною державою (інститутами публічної влади, суспільством), загалом можна звести до збалансування самочинних суспільних процесів (як наприклад, витрати переливу) та коректування урядової політики й виправлення власних помилок. У цьому контексті важливо враховувати часові горизонти та виходити з неможливості точної оцінки впливу усіх факторів, отже, виходити з імовірного типу планування заходів та помилковості рішень того, хто ці рішення приймає. Ці чинники є вирішальними у контексті ефективності здійснення публічної влади загалом та окремих її напрямків. Ще більш актуальною є проблема механізмів її здійснення. Інакше кажучи, відповіді на питання як, яким чином? Адже суспільні процеси є складними та взаємопроникними й не дають можливостей досліднику оцінити кінцевого впливу на предмет дослідження, не кажучи вже про з'ясування ступеня такого впливу. Звідси “модельний” або “сценарний” підхід до аналізу розвитку того чи іншого суспільного явища або процесу та, у нашому випадку, широка наукова дискусія “про способи” – централізація, децентралізація, перерозподіл повноважень тощо.

Питання ефективності здійснення публічної влади стає предметом обговорення у політичних дебатах. Окремим аспектам цього питання присвячено низка наукових публікацій, зокрема таких авторів, як Ю. Андрєєва, О. Бабінова, Д. Вальдо, К. Гранді, М. Василенко, В. Кравченко, А. Мельник, В. Мамонова, Г. Райт, О. Сушинський, Г. Ван дер Меер, М. Рутгерс та інші.

Дискусія щодо ефективності здійснення публічної влади точиться переважно навколо критеріїв можливої оцінки надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування. Хоча проблема подібної дискусії, на нашу думку, знаходиться не в площині ефективності окремих аспектів публічної влади, ані її цілісності (якщо така існує), тобто не в процесах й не в цілях й навіть не у механізмах реалізації публічної влади. Проблема у іншій площині – площині мислення та вибудовування логічних ланцюжків того чи іншого дослідника, тобто у “філософсько-етичних окулярах”.

Якщо представити процес формування суспільних цілей через механізми демократії та реалізації її засобами державної політики (реалізації публічної влади), то визначення ефективності досягнення цілей у спосіб, наприклад, аналізу вигоди і витрат не дає уявлення про адекватність поставленої цілі до реальної, а не модельованої дійсності. У цьому, як видається, і є слабина усіх видів логічно-

формальних аналітичних дій. Ми не можемо мати певності, що демократичні процедури, які, серед іншого, становлять основу політичного життя суспільства, не дадуть викривлення дійсності, а отже, й спричиняться до помилкових заходів уже на етапі вибору пріоритетів та постановки завдань. Тоді навіть стопроцентне досягнення цих цілей (які цілком можуть бути хибними) не матиме, з огляду логіки, ніяких важливих результатів. Як приклад, можемо назвати дискусійні аспекти економічної політики – залежно від ідеологічно-філософських доктрин – марксизм, кейнсіанство, монетаризм. Усі ці філософсько-етичні рамки вимагають застосування різних по суті заходів, оскільки концентруються на досягненні різних цілей. Звідси – неможливість застосування логічно-формальних методів для якісної характеристики усіх стадій владно-управлінської діяльності, принаймні є цілком очевидними обмеження їх застосування. Тоді виникає запитання: у який спосіб найкраще проводити аналіз ефективності здійснення публічної влади?

Основною метою статті є оцінка критеріїв показника ефективності здійснення публічної влади та можливості їх застосування на практиці.

Для початку необхідно з'ясувати поняття “ефективності” та “ефективності здійснення публічної влади”.

Поняття ефективності представлено в низці законодавчих актів України та імплементованих в українське законодавство міжнародних норм у сфері місцевого самоврядування, зокрема у Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – ЄХ): “досягнення ефективності та економії”; “забезпечення ефективного управління” [1].

Тобто поняття “ефективність” тут розглядається у якості принципу реалізації місцевого самоврядування й вживається також із терміном “економія”. Ці принципи (тобто ефективності та економії) у діяльності місцевої влади чи реалізації публічної влади, у розрізі місцевого самоврядування, впливають із об’єктивної реальності обмежених ресурсів, тобто може йтися про оптимізацію витрат та мінімізацію ресурсів. Як бачимо, це кількісні величини (до цього ми згодом повернемося).

Інше вживання терміна ефективності спостерігаємо у ЄХ у контексті управління. На жаль, терміни тут не розшифровані.

Закон України “Про місцеве самоврядування” також оперує терміном ефективність у контексті витрачання коштів та використання природних, трудових і фінансових ресурсів (Тобто тут можна застосувати кількісні ознаки). Тлумачення можемо знайти у Ст. 30, де йдеться про “необхідний рівень та якість послуг населенню” [2].

Проте, у цьому законі є й посилання на ефективне здійснення повноважень (ст. 15). Тут поняття “ефективне здійснення повноважень” не розтлумачується.

У законі “Про місцеві державні адміністрації” термін “ефективний” вживається у контексті використання природних, трудових і фінансових ресурсів. Поняття ефективності у цьому законі використовується також у контексті необхідності обґрунтування використання резервних фондів. Натомість заслуговує уваги вживання терміна “неефективний” (ст. 43), але не подається тлумачення його змісту. Натомість перелік повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях не обов’язково зводиться до кількісних вимірників [3].

Сам термін “ефективність” може означати позитивну характеристику чи нову якість з позитивним ефектом внаслідок прикладеної дії чи перманентної діяльності людини. Ефективність – характеристика якого-небудь об’єкта (пристрою, процесу, заходу,

виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості [4].

За сутнісною характеристикою державного управління професора В. Авер'янова для такої діяльності, ефективність є іманентною рисою. “Державне управління... характеризує окремий вид державної діяльності, яка здійснюється різними органами держави (насамперед органами виконавчої влади) і потребує застосування засобів владно-організуючого впливу на суспільно значимі процеси в інтересах їх впорядкування і цілеспрямованого розвитку [5]. Проте, з огляду на сутність суспільних відносин, зокрема політичних, визначити пріоритетність суспільно значимих процесів, тим більше, цілей та механізмів їх розвитку, не так вже й легко, якщо взагалі можливо, оскільки суспільні процеси не належать до об'єктивно детермінованих величин. Такі чинники можливо детермінувати лишень моделюючи ситуацію. Отже, логічно, й владно-організуючий вплив не може бути чітко детермінований або, навпаки, є універсальним. Але універсальність владно-організуючого впливу для усіх модельованих ситуацій (такі моделі можуть взаємовиключати сценарії розвитку) є неможливою. Універсальними можуть бути тільки засади (принципи, механізми тощо) й частково засоби такої діяльності, а не сама діяльність, тобто вплив. Виходячи із цього, державне управління належить до сфери, яка не може бути повністю детермінованою. Іманентною характеристикою такої діяльності, незважаючи на весь складний механізм її функціонування, є невизначеність. А звідси, оцінка її ефективності, у частині виконання окремих функцій, є невизначеною.

Щоправда у фаховій літературі тлумачення терміна “ефективна діяльність органів публічної влади” (у даному контексті ми отожднюємо поняття “здійснення публічної влади” та “владно-розпорядча діяльність органів влади”) зводиться переважно до надання “якісних послуг з оптимальними витратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності” [6]. Тобто мається на увазі дві складові – якість послуг, оптимальні витрати за умови прозорості діяльності та відповідальності.

Під якісними послугами розуміють, зазвичай, відповідник певному стандарту. Такі стандарти стають уніфікованими для підприємств, які надають комунальні послуги – TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization), а також підкріплені державними гарантіями: “Держава гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб” [7], тобто визначення певного кількісного виміру необхідної суми для фінансування (дофінансування) визначеної послуги (охорона здоров'я, освіта тощо). Кількісну складову визначають, виходячи із визначених коефіцієнтів рівня регіонального розвитку (регіональної асиметрії) [8].

Ще один підхід до визначення якості послуг, що їх надають органи місцевого самоврядування прямо чи через створені комунальні підприємства, – вивчення думки споживачів та визначення, на основі цього, ступеня їх задоволення рівнем послуг.

Отже, як стверджує О. Бабінова, “При оцінці ефективності діяльності органів місцевої (і не тільки) влади використовуються такі поняття, як ефективність та продуктивність. Продуктивність направлена на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання даних послуг. Ефективність направлена на оцінку рівня надання послуг, який має визначатися за очікуваними результатами” [9].

Таке трактування ефективності вписується у логіку теоретичної конструкції New Public Management (NPM), розглядаючи “публічне управління” у контексті надання послуг (задоволення потреб споживачів). Натомість потрібно погодитись із О. Сушинським, що владно-розпорядча діяльність, якою є, по суті, державне управління, не може ототожнюватись із наданням послуг [10]. Тобто не можна підмінити поняття державне управління поняттям менеджмент, а отже, оцінювати його за стандартами бізнес-середовища. Подібну думку знаходимо також у Г. Райта: “Державний сектор, за відсутності мотиву прибутку, не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати діяльності. Хоча державне управління намагається використати критерії економіки та ефективності, зокрема в американському контексті, і далі бракує задовільного мірила, за допомогою якого судили б про наслідки діяльності” [11].

За сутністю NPM передбачає фрагментацію владно-розпорядчої діяльності та її “переформатування” у послуги і, як наслідок, вимірювання кількісних та якісних параметрів надання послуг, подібно як у теорії та практиці менеджменту. Проте, це не єдиний підхід до трактування змісту та форми здійснення публічної влади з акцентуванням на понятті ефективність.

Інший підхід, назвемо його економетричним, виходить не так із об’єкта дослідження, як із впевненості у дієвості статистичних методів та переконання, що економічні показники є визначальними у державному управлінні. Основні засади такого підходу ґрунтуються на виборі параметрів оцінки та їх ранжування. Як правило, на виході подібних досліджень – інтегральні показники ефективності.

Подібний підхід знаходимо у К. Леміш, яка, слідом за Ф. Шахмаловим, виділяє два основних підходи до поділу ефективності діяльності органів виконавчої влади: 1) економічний та соціальний; 2) технічний та економічний [12].

Як основні показники оцінки ефективності механізму державного управління регіональною економікою, К. Леміш пропонує такі групи критеріїв: показники кінцевого ефекту, показники проміжного результату, показники робочих процесів, показники витрачених ресурсів, рівень ефективного використання ресурсного потенціалу при досягненні певного стану соціально-економічного розвитку регіону тощо [13].

Проте такий підхід, на нашу думку, є негнучким й не може реагувати на зміни у потребах населення, зміни політичної, а відтак, й соціально-економічної парадигми розвитку держави. Іншими словами, співвідносність цілей та критеріїв за показниками діяльності державного управління складно або ж взагалі неможливо уніфікувати.

Ще один підхід до визначення ефективності державного управління ґрунтується на формуванні універсальних критеріїв для оцінювання в описовій формі. Зокрема, Ю. Андреева ефективністю державного управління називає “цілісне поняття, що відображає ступінь досягнення основної мети державного управління (створення оптимальних умов забезпечення певного стану суспільства і держави) відповідно до наступних показників:

- способи, частота взаємодії державних органів із зовнішнім середовищем, їх відображення в діяльності держави;
- відповідність структури державної організації поставленим цілям, виконуваних функцій;

- рівень підготовки, якість роботи персоналу державних організацій;
- якість засобів досягнення основної мети управління” [14].

Проте, недоліки такого підходу, на нашу думку, очевидні – складність визначення не тільки основної мети державного управління – бо ж і “створення оптимальних умов забезпечення певного стану суспільства і держави” видається нам абстрактною формулою, але й критеріїв досягнення цієї мети, зокрема не зрозуміло як можна визначити “відповідність структури державної організації поставленим цілям, виконуваним функціям”, коли й самі цілі та їх визначення під питанням.

Отже, кожен із зазначених підходів, не дає відповідь на запитання, як державне управління співвідноситься із поняттям ефективності або ж, іншими словами, у чому полягає сутність “ефективної влади”? Тут необхідно погодитись із Г. Доунсом та П. Ларкі, що “ефективність” є потужним словом, використання якого може легітимізувати ідеї, до яких воно прикріплене” і, що у державному управлінні “ефективність частіше є виправданням, аніж метою реорганізації” [15].

У цьому контексті зрозумілий також скептицизм групи дослідників щодо використання підходів до здійснення публічної влади, які базуються на ефективності. Зокрема, Г. Ван дер Меер та М. Рутгерс стверджують, що “ефективність можна розглядати як значення другого порядку”. Д. Вальдо у своєму аналізі йде ще далі, вважаючи, що “ефективність не може бути основою державного управління” [16, 17].

Все ж чому, незважаючи на доволі об’єктивну критику, яка лунає впродовж останніх десятиліть, поняття ефективності у державному управлінні досі є предметом дискусії і навіть імплементоване у законодавство? Справа у тому, що людині притаманні одразу два прагнення, що мають сутність еволюційного розвитку – упорядкування та екстраполяції. Ускладнення процесу суспільних відносин з часом вимагає упорядкованості окремих їх елементів, а отже, й застосування до об’єкта “позитивного досвіду” із інших сфер. Часто таке запозичення дає позитивний ефект, проте інколи заводить дослідників у глухий кут.

Справді, в економіці підприємства існують чіткі вимірники ефективності: прибутковість, рентабельність, фондівіддача, трудомісткість тощо, але навіть тут не існує універсального поняття ефективності, оскільки господарські процеси є неоднорідними – виробництво, постачання, збут, фінанси тощо. Тому й виділяють, наприклад, ефективність виробництва, ефективність капіталу тощо.

В економічній теорії також не існує єдиного підходу до поняття ефективності. До вживаних понять відносять “алокаційну ефективність”, “ефективність за Парето” тощо. Ці поняття співвідносні з економічними процесами у модельованих ситуаціях. Так, “алокаційна ефективність” рівнозначна повному використанню економічних ресурсів, що на практиці буває вкрай рідко.

Ефективність за Парето (Оптимум Парето) визначає такий рівноважний стан, за якого жодний перерозподіл ресурсів чи продуктів не може поліпшити становище одного раціонального суб’єкта, не погіршивши тим самим становище іншого. Відтак рух до оптимуму пов’язаний з таким переміщенням ресурсів, яке підвищує добробут хоча б однієї особи, не погіршуючи за цього становища інших [18].

Проте найпереконливіший аргумент щодо неможливості (обмеження) застосування економічної характеристики (характеристик) ефективності у

державному управлінні й загалом здійснення публічної влади полягає у тому, що у виборі ефективності й справедливості ринкові сили та інститути публічної влади суттєво розходяться. Як зазначає Г. Райт, і з цим важко не погодитись: “Державний керівник має ставити справедливість при наданні послуг вище ефективності. У деяких моментах державні організації мусять здійснювати функції, які не виконувалися б, якби ефективність була критерієм оцінки. Однак доконечність надання послуг усім громадянам вимагає від державної організації здійснення цієї функції” [19].

Не дивно, що вітчизняне законодавство, оперуючи певними термінами, не дає їх пояснення або дає частково, тільки в аспекті використання ресурсів, зокрема й фінансових, де можна застосовувати кількісні методи оцінки. Натомість у випадку розмитих, на нашу думку, понять “ефективність управління”, “ефективність здійснення повноважень”, де застосувати кількісні методи неможливо або недоцільно, використовувати ці терміни не треба, оскільки вони нічого конкретного не означають. Звідси відсутність подальших вмотивованих стадій виконання законодавчих норм, де вживаються вказані поняття, зокрема й обґрунтування ефективності рішень є формально-описовим й на практиці не виявляє жодного позитивного ефекту або ж демонструє негативний ефект від намагання виправдати ті чи інші дії (чи скоріше бездіяльність) посадової особи (групи осіб) питанням ефективності.

Висновки

Отже, незважаючи на дискусійність тези щодо застосування поняття ефективності здійснення публічної влади та у сфері державного управління, у вітчизняному законодавстві, зокрема у Законі України “Про місцеве самоврядування” та Законі України “Про місцеві державні адміністрації” це поняття імплементоване, хоча й не розтлумачене.

На нашу думку, поняття ефективності може бути застосованим щодо державного управління чи здійснення публічної влади тільки у контексті використання ресурсів та співвідносності витрат, що супроводжують виконання рішень органів державної влади та місцевого самоврядування і їх посадових осіб із ефектом у формі зміни суспільних процесів як на макро- так і мікрорівні, що можна виміряти, наприклад, щодо дотримання стандартів соціального пакету (охорона здоров’я, освіта тощо).

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Міжнародний документ від 15.10.1985 р. / Рада Європи; Хартія. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280 від 21.05.1997 р. / № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1997. — № 24.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — №20/21.
4. Тлумачний український словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.slovnyk.net/index.php?swrd=%C5%D4%C5%CA%D2%C8%C2%CD%B2%D1%D2%DC>.
5. Державне управління проблеми адміністративноправової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

6. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна [Текст] / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2007. — № 2(3). — С. 43—47.
7. Про місцеве самоврядування в Україні...
8. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : [монографія / за ред. З. С. Варналія]. — К. : НІСД, 2007. — 820 с.
9. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна... — С. 43—47.
10. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: Концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів [Текст] : [монографія] / О. І. Сушинський. — Львів : ПТВФ “Афіша”, 2003. — 176 с.
11. Райт Г. Державне управління [Текст] / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик. — К. : Основи, 1994. — 113 с.
12. Шахмалов Ф. Теория государственного управления [Текст] / Ф. Шахмалов. — М. : Экономика, 2002. — 638 с.
13. Леміш К. М. Підходи до оцінки ефективності регіонального управління // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля [Електронний ресурс]. — 2012. — № 1(172). — С. 108—114. — Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Lemish.pdf.
14. Андреева Ю. А. Условия повышения эффективности управления Российским государством / Ю. А. Андреева // Вестник Поволжской академии государственной службы [Электронный ресурс]. — 2008. — № 4(17). — Режим доступа : http://vestnik.pags.ru/vestnik/archive/text_pdf/17.pdf.
15. Downs G. The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness / G. Downs, P. Larkey // Grandy Ch. Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration [Electronic resource] / Christopher Grandy (preprint of an article accepted for publication in Public Administration Review, the American Society for Public Administration). — 2008. — Access mode : <http://www2.hawaii.edu/~grandy/Writings/EfficiencyPaper-PrePrint081308.pdf>.
16. Waldo D. The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration / Dwight Waldo // Grandy Ch. Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration [Electronic resource] / Christopher Grandy (preprint of an article accepted for publication in Public Administration Review, the American Society for Public Administration). — 2008. — Access mode : <http://www2.hawaii.edu/~grandy/Writings/EfficiencyPaper-PrePrint081308.pdf>.
17. Van der Meer H. Reinstating Efficiency: Recapturing the Substantial Meaning of Efficiency in Public Administration / H. Van der Meer, M. Rutgers [Presented to the Annual Conference of the European Group of Public Administration] // Grandy Ch. Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration [Electronic resource] / Christopher Grandy (preprint of an article accepted for publication in Public Administration Review, the American Society for Public Administration). — 2008. — Access mode : <http://www2.hawaii.edu/~grandy/Writings/EfficiencyPaper-PrePrint081308.pdf>.
18. Історія економічних учень [Текст] : підручник : у 2 ч. Ч. 1 / В. Д. Базилевич, П. М. Леоненко, Н. І. Гражевська [та ін.] ; за ред. В. Д. Базилевича. — 2-ге вид., випр. — К. : Знання, 2005. — 567 с.
19. Райт Г. Державне управління... — 113 с.

O. Zhovtanetskyy

**THE ISSUES OF EFFECTIVENESS
OF THE PUBLIC GOVERNMENT IMPLEMENTATION**

The concept of implementation of public government efficiency is considered. The main approaches of evaluation of the implementation of the public governance in the national legislation and specialized literature are analyzed. The author offers his vision on the concept of implementation of public government efficiency.

Key words: efficiency, public government, public government efficiency, public administration, model of new public management.