

УДК 35.07

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-2\(74\)-12](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-2(74)-12)

Олексій РУСНАК

кандидат філософських наук, докторант, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», rusnak_alexey@ukr.net
ORCID: 0009-0002-9021-5429

ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АКТУАЛЬНІ ДИСКУРСИ СУЧАСНОСТІ

Стаття присвячена пошуку механізмів оцінки ефективності у сфері публічного управління в контексті ліберально-консервативного та неоліберального філософських дискурсів. Розглянуто концепцію державного управління "GOOD GOVERNANCE", та встановлено розбіжності між поняттями «публічне управління» та «державне управління». Сучасний дискурс щодо встановлення мети управління в публічному просторі розглянуто у контексті ліберально-консервативного та неоліберального дискурсів. Державне управління передусім означає розуміння того, що відбувається у політичному просторі з подальшою глобальною реакцією на цей процес. Таким чином, державне управління не обмежується лише наданням адміністративних послуг державними установами та їх подальшим відстороненням від політичного процесу. Це також не просто «механічний» вплив на об'єкт, який слабо реагує на владний суб'єкт.

Мета статті – є аналіз існуючих способів оцінки ефективності публічного управління в контексті світових ліберально-консервативного та неоліберального дискурсів.

Теоретичною базою дослідження були праці вітчизняних і зарубіжних учених, що стосуються проблеми оцінки ефективності публічного управління.

Ефективність державного управління, потребує оцінки мети управління, однак це може відрізнитися залежно від того, як цю мету оцінюють у ліберально-консервативному чи неоліберальному дискурсах. Ліберально-консервативні настрої вже закріплені в Конституції України, зокрема щодо оцінки ефективності державного управління. Основним завданням є створення ефективного механізму реалізації державного управління, спрямованого на формування активного громадянина, який є основою успішної національної держави.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, мета управління, ліберально-консервативний дискурс, неоліберальний дискурс, показники ефективності, критерії ефективності.

Alexey Rusnak. APPROACHES TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION: CURRENT DISCOURSES

The article is dedicated to exploring mechanisms for assessing the effectiveness of public administration within the contexts of liberal-conservative and neoliberal philosophical discourses. The concept of "GOOD GOVERNANCE" is examined, and distinctions between the terms "public administration" and "state administration" are established. The contemporary discourse on setting management goals in the public sphere is considered within the frameworks of liberal-conservative and neoliberal discourses. State administration primarily involves understanding political dynamics with subsequent global reactions to these processes. Therefore, state administration extends beyond merely providing administrative services by state institutions and then excluding them from the political process. It is not simply a "mechanical" influence on an object weakly responsive to governmental authority.

The goal of the article is to analyze existing methods for evaluating public administration effectiveness within the global liberal-conservative and neoliberal discourses. The theoretical basis of the research includes works by both domestic and international scholars addressing the issues of evaluating public administration effectiveness.

The effectiveness of state administration requires assessing the purpose of governance, which may vary depending on how this purpose is evaluated within liberal-conservative or neoliberal discourses. Liberal-conservative sentiments are already enshrined in the Constitution of Ukraine, particularly regarding the assessment of state administration effectiveness. The primary task is to create an effective mechanism for implementing state administration aimed at shaping an active citizen, which is fundamental to the success of a national state.

Key words: public administration, state administration, management goal, liberal-conservative discourse, neoliberal discourse, indicators of efficiency, criteria of efficiency.

Постановка проблеми. Кризова ситуація, спричинена військовою агресією, потребує перегляду існуючих механізмів державного управління. Особливо важливою стає необхідність оцінки ефективності як загального публічного управління, так і окремих структурних механізмів державного управління в Україні. Державне управління, насамперед, є осмисленням того, що відбувається у політич-

ному просторі. Воно не обмежується лише наданням адміністративних послуг державними установами та подальшим відстороненням від політичного процесу. Державне управління не є лише механічним впливом на об'єкт, що слабо реагує на владні дії. Оцінка ефективності державного управління вимагає розуміння не лише технічних аспектів (таких як статистичні та математичні пояснення),

які піддаються верифікації або навіть можуть бути піддані фальсифікації. Вона також потребує розуміння сутності управлінського та громадянського мислення, яке лежить в основі реалізації державних функцій та взаємодії з громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх публікацій стосуються проблематики оцінки ефективності публічного управління слід зазначити роботи таких науковців: І. Малого, І. Радіонова, А. Ємельянова, В. Бакуменко, О. Белоусова, В. Белоусов, О. Іваненка, Д. Неліпи, В. Худавердієвої.

Метою даного дослідження є аналіз існуючих підходів до оцінки ефективності публічного управління в контексті світових ліберально-консервативних та неоліберальних дискурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно концепції державного управління: "GOOD GOVERNANCE" [2], яку можна знайти в архіві ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ООН: визначається «управління» та «ефективне управління». У той же час, «bad governance» розглядається як одна з ключових причин негативних наслідків у суспільствах. Донори та міжнародні фінансові установи все частіше базують свою допомогу та позики на умові проведення реформ, які забезпечують «належне управління». «Управління» означає: процес прийняття рішень і процес, за допомогою якого рішення виконуються (або не виконуються). Управління можна використовувати в кількох контекстах, таких як корпоративне управління, міжнародне управління, національне управління та місцеве управління [2].

Аналізуючи документ [2], за контекстом можливо виокремити поняття «публічне управління», і в наступному визначити поняття «державне управління». Відповідно [2]:

- Управління – це процес прийняття рішень та процес, за допомогою якого рішення реалізуються, аналіз управління фокусується на формальних та неформальних суб'єктах, які беруть участь у прийнятті рішень та реалізації прийнятих рішень, а також на формальних та неформальних структурах, які були створені для прийняття та реалізації рішення [2]. «Суб'єктами управління в публічному управлінні» є всі учасники, які беруть участь у формуванні та прийнятті рішень, включаючи як формальних представників (наприклад, урядовців, депутатів), так і неформальних учасників (громадськість, експерти, активісти тощо). Для прикладу:

- У сільській місцевості іншими учасниками можуть бути впливові землевласники,

асоціації селян-фермерів, кооперативи, НУО, науково-дослідні інститути, релігійні лідери, фінансові установи, політичні партії, військові тощо. Ситуація у міських районах набагато складніша.

- На національному рівні, крім вищезгаданих суб'єктів, засоби масової інформації, лобісти, міжнародні донори, транснаціональні корпорації тощо можуть грати роль у прийнятті рішень або впливати на процес прийняття рішень.

- Усі дійові особи, крім уряду та військових, групуються як частина «громадянського суспільства» [2].

- В Україні поняття «державне управління» відповідно до Конституції [7] тісно пов'язане з державною владою, яка поділяється на законодавчу, виконавчу та судову, згідно зі Статтею 6. Ця стаття (Статтею 6) визначає структуру і принципи функціонування державної влади в Україні. Згідно зі Статтею 7 Конституції України [7], також визнається і гарантується місцеве самоврядування, що означає, що на місцевому рівні також існує система управління з власними компетенціями та повноваженнями. Розділ V Конституції України [7], зокрема Стаття 102, встановлює, що Президент України є главою держави і виступає від імені держави. Це підкреслює роль та повноваження глави держави у системі державного управління. Отже, державне управління в Україні охоплює не лише діяльність урядовців та державних установ, але й органи державної влади на всіх рівнях, включаючи і виконавчу, і законодавчу, і судову гілки влади, а також систему місцевого самоврядування.

Виходячи з рис. 1, скоріше за все, треба розрізняти: ефективність публічного управління та ефективність державного управління. Кожен з аспектів може передбачати власну специфіку ефективності.

Припустимо, що коли мова йдеться про поняття «суб'єкт управління», завжди важливо враховувати «мету управління», згідно з (рис. 2). Це тому, що будь-який суб'єкт управління завжди має певну мету або ціль, на яку він спрямовується у своїй діяльності. Якщо відсутня чітка мета чи ціль, то цей об'єкт не може вважатися суб'єктом управління, оскільки він не виконує активних дій чи впливу на об'єкт. Отже, розуміння мети управління допомагає чітко визначити, як суб'єкт буде спрямовувати свої зусилля та ресурси на досягнення конкретного результату.

Насамперед для оцінки ефективності державного управління та пошуку критеріїв для визначення, необхідно зрозуміти «мету» за



Рис. 1. Суб'єкти публічного та державного управління згідно з Концепцією "GOOD GOVERNANCE" та Конституцією України.

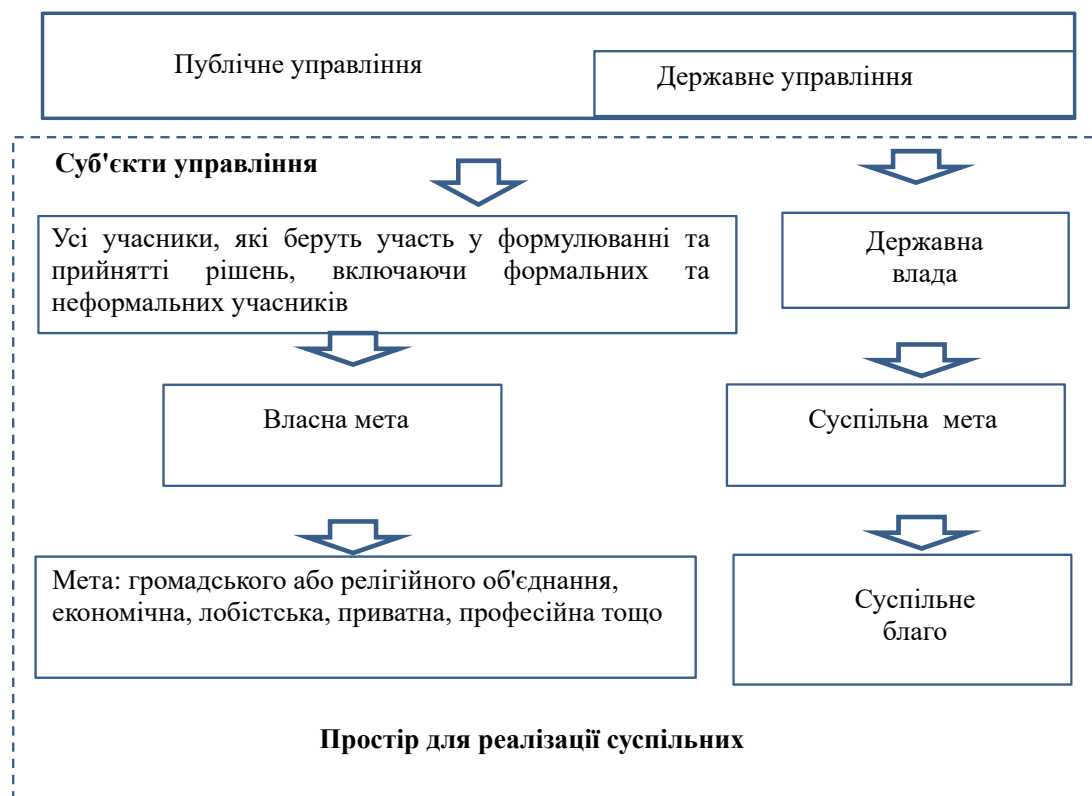


Рис. 2. Мета управління на основі оцінки суб'єктів управління

для якої відбувалось попереднє управління. Наприклад, як вказує Худавердієва В. [11] «державне управління орієнтоване на цілеспрямовану зміну керованого громадського об'єкта на користь останнього та держави. Ефективність управлінської діяльності в будь-якій області, зрештою, вимірюється тим, якою мірою досягається ця мета» [11]. Але

в чому «користь»? Тобто, якщо не є зрозумілою кінцева або проміжна мета управління, наприклад державного управління, то яким чином, в кінцевому рахунку, виникає можливість оцінювання ефективності управління в цілому, або його окремих складових? Як в такому випадку, якщо не є зрозумілою мета, можливе стратегічне планування, а в наступ-

ному і створення рішень щодо державного управління?

В сучасній науковій літературі, як мета державного управління, визначається концепт «сталій розвиток», який служить основою для всієї управлінської діяльності. Наприклад: «держава добробуту виступає концептом урядування, в якому державі відводиться ключова роль у захисті та пропагуванні економічного та соціального добробуту для громадян» [3]. Але, наприклад: «ефективність державного управління безпосередньо позначається на стійкому економічному процвітанні, соціальній згуртованості й добробуті людей» [8]. Подібні раціональні побудови, які існують в межах суспільства споживання і постмодерністських концептів розуміння мети державного управління, не передбачають того, що можливо людина це не зовсім звичайна раціональна річ. Вона насправді щось те, що перевершує існуючу замкнутість буття. Отже, «прагматичність» означає спрощення цілей існування як держави, так і управління з боку існуючого державного апарату. Насправді це вказує на певну порожнечу, що виникає у контексті розуміння сенсу, і його заміну чимось, що насправді не є зовсім раціональним, прагматичним чи утилітарним, до чого колись прагнули ліберальні мислителі у XVII–XVIII століттях.

В контексті пошуку мети державного управління варто розглянути зміну парадигми у розумінні держави, яка сьогодні пропонується в сучасному постмодерністському інтелектуальному середовищі. Тобто: «від адміністративно-бюрократичної моделі держави “good governance” попри її функціональну ефективність на державу сервісного типу за аналогією з державою вільного доступу Дугласа Сесіла Норта (Douglass Cecil North), американського економіста, соціального філософа, лауреата Нобелівської премії з економіки 1993 року» [6]. В подібному контексті, впевненості в «технічну» зміну людини можливо розглянути думку кінцевої думку про те, що сучасна постмодерністська держава передбачає «порядок вільного доступу – формується у процесі сучасної науково-технологічної революції» [6]. Дійсно, в історії людства іноді виникає впевненість, що «технічні досягнення» докорінно змінять існуючий порядок речей і суттєво вплинуть на людину. Але коли ці надмірні думки зіштовхуються з реальністю, вони часто стають більш поміркованими. «Те, що відбувається» або дійсність, яка перевершує спрощене уявлення про себе, може рухатися в невідомому для людини напрямку, а футу-

рологічні мрії про «золоте століття» залишаться лише мрією.

Дослідники, оцінюючи наслідки виникнення «нового світу», «цифрової держави», або чогось подібного, вказують на те, що: «насамперед феномен «глибинної держави» (англ. deep state)... відображав вихід бюрократії з-під політичного контролю; зниження виборчої активності громадян; криза традиційної системи політичних партій; радикальна зміна інформаційного простору, яка створює усі можливості для легкого маніпулювання суспільною свідомістю [6].

В контексті мети державного управління, можна процитувати наступне: «існує думка про те, що: «епоха «великих урядів» добігає свого кінця, як ніколи актуалізується проблематика дебюрократизації державного управління, пошуку нової моделі державної влади зі значно обмеженими функціями та владно-розпорядчими повноваженнями» [6]. Але: «така позиція, попри її крайній антиетатизм, має право на життя, проте, на наше переконання, є наразі здебільшого емоційною, оскільки будь-яке суспільство поза межами державно-організаційної структури в умовах сьогодення априорі буде позбавлене майбутнього [6]. Тобто, навіть не зважаючи на існуючу впевненість неолібералізму у «кінець історії» [1] і на те, що сучасність не вимагає мети, яка може мотивувати національні суб'єкти, можна впевнено стверджувати, що говорити про «настання останніх часів» є перебільшенням.

В сучасності можна умовно виділити два дискурси щодо кінцевої мети державного управління (рис. 3).

Підсумовуючи (рис. 3) та оцінюючи присутні інтелектуальні прагнення в контексті ліберально-консервативного та неоліберальних дискурсів, можна виявити розбіжності між домінуючими підходами (рис. 4).

Схема (рис. 4) дозволяє спростувати ствердження, яке може бути запропоноване в межах неоліберальних дискусій, що «на сучасному етапі необхідність цільового мислення в межах державного управління зникає», але подібне є певним перебільшенням. Тобто, мета державного управління все ж таки залишається.

Оцінюючи ліберально-консервативний дискурс, який має своєю основою праці Дж. Локка, Т. Гобса і конкретизується в творчості М. Вебера [5], варто зазначити, що більшість сучасних держав у світі спираються на ліберальні концепції філософського мислення про політичну реальність. Це включає гуманістичну модернізацію як суспільне прагнення.

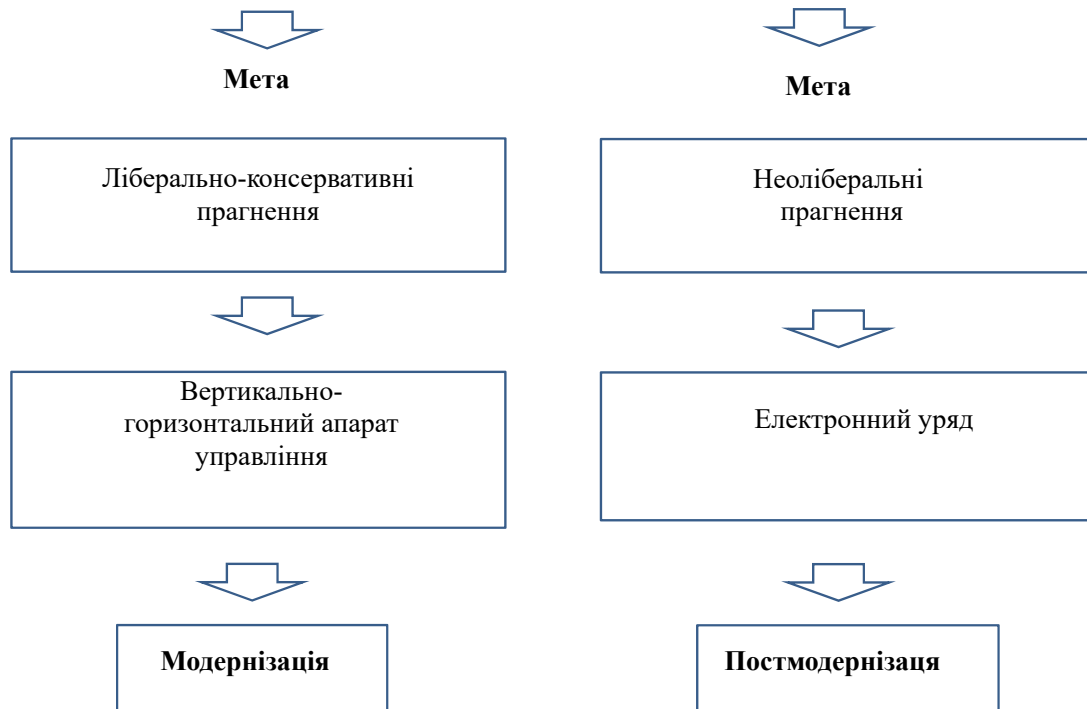


Рис. 3. Два філософські дискурси сучасності: модернізм і постмодернізм



Рис. 4. Два філософські дискурси сучасності: класичний лібералізм та неолібералізм

Наприклад, Стаття 15. Конституції України [7] говорить про те, що: «Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова». Але при оцінці статей 1, 3, 5, 6 та інших статей Конституції України [7], можна говорити про певні гуманістичні цілі, а також про ліберально-демократичні цінності, які містяться у душі Основного Закону. Оцінюючи подібне мислення як орієнтир та розуміючи гуманістичну мету, яка виникла під час формування сучасного ліберально-демократичного дискурсу, що склався за останні декілька століть на Заході, можна зрозуміти, що це є основним ідеологічним змістом сучасних західних національних держав [9].

Якщо уникнути протиставлення суспільства та державної влади і розглядати державу як єдиний суб'єкт, можна запропонувати два загальних виміри ефективності державного управління в межах ліберально-консервативного дискурсу (рис. 5).

– Перший – гуманістичний. Це продуктивна саморозбудова, зростання та укріплення державного суб'єкту, яке передбачає спрямування на створення ефективного вільного громадянина-творця, що є стрижнем ліберально-консервативної ефективною держави. У наступному, подібний вимір ефективності переходить на різні види політики і державну стратегію, спрямовану перш за все на формування ефективного громадянина.

Тут виникає питання про актора політики, або про того, хто є первинним суб'єктом політики, і про те, для кого буде створюватись стратегія державного управління. Зазначимо, що Західна цивілізація побудована навколо автономного суб'єкту політичного життя, який ще з часів Античної Греції мав здатність до самопримусу, до агональності, до того, щоб самостійно створювати сенс власного життя,

обираючи щодня мету для свого існування, а в наступному це також передбачає самостійний рух, самостійну практичну діяльність. Подібне автономне мислення можна розуміти як вільне економічне життя (дух капіталізму), ділову активність і автономну громадсько-політичну діяльність, що спрямована на досягнення політичної влади для реалізації власного вільного політичного мислення [10]. З такого підходу ефективність державного управління має на меті створення умов для формування та функціонування вільного громадянина-актора. Це також передбачає створення умов для реалізації цього актора як особистості, яка здатна впливати на всебічне життя (економічне, політичне, суспільне, сімейне). Таке «життя» може вказати на ефективність існуючого державного управління, або навпаки, підкреслити його неефективність.

– Другий вимір полягає в ефективній діяльності державного суб'єкту на міжнародному рівні, яка обумовлена внутрішнім змістом, що передбачає конкурентоспроможність, економічну ефективність, а також військову міць. Але все ж таки, імовірно, «зовнішня» ефективність обумовлюється сумою внутрішніх змістом державних інституцій, перш за все громадянським суспільством з усіма його властивостями. У Конституції України, в п'ятому абзаці преамбули, закріплено зовнішньо-політичний курс, який підтверджується її змістом: «підключись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». Цей абзац визначає мету зміцнення громадянської єдності в Україні та підтверджує стратегічну спрямованість країни на інтеграцію до європейського та євроатлантичного простору. [7].

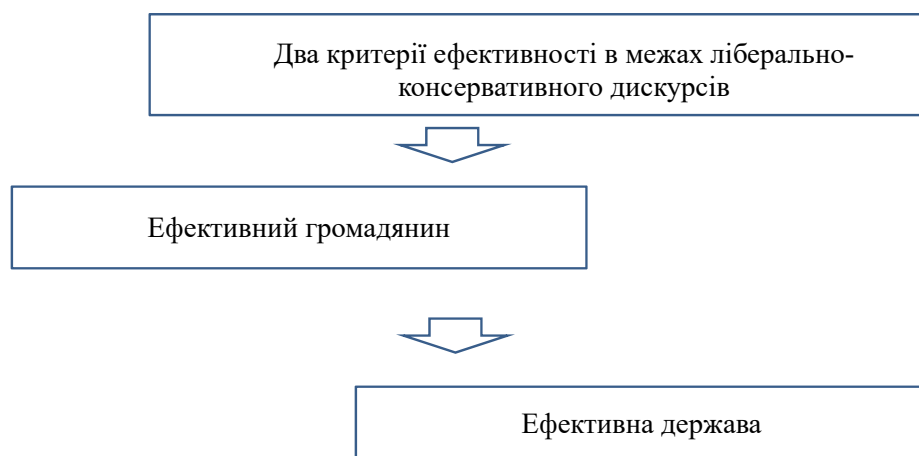


Рис. 5. Два критерії ефективності в рамках ліберально-консервативного дискурсу

На основі вказаних двох вимірів ефективності державного управління (гуманістичний та зовнішній), можна зазначити, що питання ефективності буде конкретизуватися через галузеву та інституціональну специфіку складових, що визначають успішність або неефективність управлінських практик держави. Зокрема, в сучасних умовах світового порядку, особливо у контексті військової агресії, теорія світового поділу праці між-державного та регіонального співробітництва вимагає перегляду. Цей перегляд може включати створення необхідних наукових і економічних компонентів, спрямованих на підтримку миру, безпеки та ефективного управління в регіоні. Такий підхід враховує складнощі сучасного світу і вимагає розробки стратегій, які забезпечують не лише економічну чи військову ефективність, але й гармонійний розвиток суспільства з урахуванням гуманістичних цінностей та міжнародного співробітництва.

Ефективність державного управління також може передбачати оцінку ефективності впровадженої політики щодо соціальних, економічних та інших аспектів державної діяльності. Ефективність може бути визначена через оцінку діяльності складових органів державної влади, включаючи оцінку окремих посадовців або державних службовців [4].

В подальшому розвитку цього процесу, пошук ефективності мотивує формування стратегічного мислення та прийняття стра-

тегічних рішень щодо реалізації державного управління в різних галузях та напрямках державної політики. Це передбачає розробку відповідних стратегій, таких як національна безпека, економічна, соціально-гуманітарна, демографічна тощо.

Висновки. Розкрито, що існує розбіжність між поняттями «публічне управління» та «державне управління». У публічному управлінні суб'єктами управління є всі учасники, які беруть участь у виробленні та прийнятті рішень, як формальні, так і неформальні. У відмінну від цього, державне управління, згідно з Конституцією України [7], ототожнюється з державною владою.

Ефективність державного управління потребує оцінки встановлення мети управління, але це може мати різне розуміння в залежності від оцінки такої мети з боку ліберально-консервативного або неоліберального дискурсів. Залишається невирішеним питання зупинки процесу модернізації і того, чому становлення гуманістичних перспектив потрапило в глухий кут.

Оцінюючи ліберально-консервативні настрої, можна зрозуміти налаштованість на гуманістичний дискурс, який вже закріплений в Конституції України.

Оцінка ефективності державного управління передбачає створення дієвого механізму реалізації державної політики з метою формування ефективного громадянина, який є стрижнем сучасної національної держави.

Література:

1. Francis Fukuyama. The end of History and the last Man/ The National Interest. 1992. 464 p.
2. What is Good Governance? ESCAP. Архівовано з оригіналу 28 квітня 2006 року. URL: <https://web.archive.org/web/20060428063306/http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>
3. Антикризисное управління національною економікою : монографія / [І. Малий, І. Радіонова, А. Ємельянов та ін.]; за заг. ред. І. Малого. К. : КНЕУ. 2017. 368 с.
4. Бакуменко В. Д., Белоусова О. С., Белоусов В. М. Принципи оцінки ефективності і результативності реформування державного управління. Public Administration and Regional Development. 2020. № 7. С. 286–304. DOI : <https://10.34132/pard2020.07.14>.
5. Вебер Макс. Протестантська етика і дух капіталізму / Пер. з нім. О. Погорілого. К. : Основи, 1994. С. 261.
6. Іваненко, О. (2019). Криза ефективності державного управління: теорія і практика. Публічне урядування, 1 (16), 58–73. <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-58-73>
7. Конституція України від 28 червня 1996 року із змінами та доповненнями. Офіційне інтернет-представництво президента України. URL: <https://www.president.gov.ua>
8. Неліпа Д. Критерії ефективності державного управління: ракурс європейського союзу № 2(30) (2024): Наукові інновації та передові технології DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2\(30\)-223-234](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2(30)-223-234)
9. Поппер Карл. Відкрите суспільство та його вороги. Т. I. У полоні Платонових чарів / Пер. з англ. Олександр Коваленко. К.: Основи, 1994. 444 с.
10. Ренд, Айн. Атлант розправив плечі [Текст]. Ч. 1. Несуперечність / А. Ренд ; пер. з англ. А. Переверзев. 3-тє вид. К. : Наш формат, 2016. 432 с.
11. Худавердієва, В. (2023). Державне управління як різновидність соціального управління: оцінювання ефективності. Науковий вісник: Державне управління, (2 (14)), 221–237. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-221-237](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-221-237)