

Державне управління

УДК 369.032

Миронов Ілля Євгенович

студент

*Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Myronov Illia

Student of the

*Education and scientific institute of public administration and civil service
Taras Shevchenko National University of Kyiv*

**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА
СУЧАСНОМУ ЕТАПІ
ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ
THE PROBLEM OF ASSESSING THE EFFICIENCY OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY AT
THE CURRENT STAGE**

***Анотація.** Досліджено методологічні аспекти оцінки ефективності державного управління у сфері національної безпеки. Автором виділено критерії оцінки, вимоги до показників ефективності. Запропоновано поєднання декількох підходів при аналізі ефективності державного управління в сфері національної безпеки: результативного або цільового (базується на основі досягнення оптимального рівня національної безпеки); співвідносного або витратного (базується на співвідношенні*

витрат на державне управління та отриманих результатів у сфері національної безпеки).

Ключові слова: державне управління, національна безпека, ефективність.

Аннотация. Исследованы методологические аспекты оценки эффективности государственного управления в сфере национальной безопасности. Автором выделены критерии оценки, требования к показателям эффективности. Предложено сочетание нескольких подходов при анализе эффективности государственного управления в сфере национальной безопасности: результативного или целевого (основывается на достижении оптимального уровня национальной безопасности); соотносительного или расходного (основывается на соотношении расходов на государственное управление и полученных результатов в сфере национальной безопасности).

Ключевые слова: государственное управление, национальная безопасность, эффективность.

Summary. The methodological aspects of assessing the effectiveness of state administration in the field of national security were investigated. The author has highlighted evaluation criteria, requirements for performance indicators. Several methods of assessing the effectiveness of state administration in the field of national security are described: effective or targeted (based on the achievement of the optimal level of national security); relative or cost-effective (based on the ratio of public administration costs and the results obtained in the field of national security).

Key words: public administration, national security, efficiency.

Постановка проблеми. Основним завданням кожної держави є забезпечення достатнього рівня національної безпеки, що включає в себе різні складові та інструменти впливу на державу, суспільство і кожного окремо взятого громадянина держави. Однією з умов досягнення високого рівня нацбезпеки є ефективне державне управління, що передбачає планування заходів впливу, їх втілення та заключний контроль. Зрозуміло, що для оптимізації управлінських процесів у вказаній сфері необхідно, перш за все, розробити систему критеріїв та показників ефективності державного управління, за допомогою яких можна відслідковувати тенденції зміни рівня нацбезпеки. Але на сьогодні практично відсутня методологія оцінки успішності держуправління у сфері нацбезпеки, що актуалізує тему даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як вже було зазначено, питання методології оцінки ефективності держуправління у сфері нацбезпеки залишається малодослідженим у наукових колах. Водночас, останнім часом у цьому напрямку вже розроблено окремі підходи, виділено критерії та принципи вибору аналітичних показників. Найбільший внесок у методологію даної сфери в останні роки здійснили роботи таких науковців як А.Б. Качинський [1], Р.Б. Примуш [3], М.М. Шевченко [6; 7; 8], І.Є. Ярова [9] та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). На сучасному етапі для України надзвичайно актуальною є проблема підтримки національної безпеки. Це пояснюється, по-перше, високими загрозами в різних предметних сферах безпеки держави: не лише у військово-політичній, але й в фінансово-економічній, демографічній, екологічній тощо. По-друге, проблема нацбезпеки загострюється у зв'язку зі швидкою змінністю зовнішнього та внутрішнього середовища в умовах війни та невизначеності міжнародних процесів. За таких умов постає завдання оптимізації методології оцінки ефективності держуправління у сфері

нацбезпеки. Досягнення цієї цілі потребує вибору методологічного підходу такої оцінки, систематизації показників нацбезпеки та управління нею, виділення їх порогових та індикативних значень, встановлення вагомості окремих показників або їхніх груп в інтегральній оцінці ефективності держуправління нацбезпекою.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання ефективності в системі управління в цілому, слід виділити два найбільш популярні методичні підходи:

- 1) результативний або цільовий підхід, в рамках якого про ефективність управління свідчать конкретні його результати, рівень досягнення поставлених цілей. За такого підходу ефективність держуправління в досліджуваній сфері можна оцінити шляхом аналізу стану нацбезпеки, рівня її досягнення за певний період або на певну дату;
- 2) співвідносний або витратний підхід, в рамках якого ефективність оцінюється як відносна характеристика, що полягає у співставленні витрат на управління та досягнутих результатів.

На наш погляд, такі два підходи до аналізу ефективності управління в сфері нацбезпеки є основними і не потребують більш детального розподілу, як це роблять у своїх дослідженнях, наприклад, М.М. Шевченко та А.О. Пелих, виділяючи чотири види ефективності: загальну соціальну, цільову, результативну та витратну [8, с. 84].

Фактично, цільова, результативна та загальна соціальна ефективності можуть бути об'єднані в одну, адже методологічно вони базуються на оцінці кінцевого результату управлінських дій у сфері нацбезпеки та порівняння його з запланованими індикаторами (показниками).

М.М. Шевченко зазначає, що для оцінки ефективності державного механізму підтримки нацбезпеки доцільно визначати дієвість, якість та економічність [6, с.99]. Перші дві характеристики оцінюються в рамках результативного (цільового) підходу, оскільки цей підхід забезпечує:

- з одного боку, порівняння фактично досягнутого рівня нацбезпеки з плановим значенням (цю характеристику М.М. Шевченко називає дієвістю показника);
- з іншого боку, порівняння фактично досягнутих результатів із вимогами, очікуваннями, тобто цілями (цю характеристику М.М. Шевченко називає якістю показника).

Витратний підхід (або співвідносний) характеризує економічність показника ефективності, оскільки в його основі лежить відношення фактичних та планових витрат на досягнення результатів.

На наш погляд, більш важливим зі стратегічної точки зору є результативний (цільовий) підхід до оцінки ефективності держуправління нацбезпекою. Саме він дає можливість відкорегувати засоби впливу та вчасно підтримати або відновити національну безпеку, тоді як витратний підхід орієнтований швидше на оптимізації витрат у цій сфері державного управління.

За результативного підходу аналіз ефективності зводиться, перш за все, до визначення рівня нацбезпеки. У наукових джерелах неодноразово підкреслювалося, що така оцінка повинна бути комплексною, а її уособленням може виступати певний інтегративний критерій як результат ергономічної взаємодії окремих показників, що характеризують складові безпекової сфери [4, с. 200].

Критерієм нацбезпеки прийнято називати певну її ознаку [1, с. 12]. Відповідно, абсолютне числове вираження, бальна оцінка або ж відсоткова (відносна) характеристика тієї чи іншої складової нацбезпеки може виступати показником рівня нацбезпеки, або індикатором стану нацбезпеки. Оскільки нацбезпека – комплексна категорія, що включає в себе окремі предметні сфери (політичну, економічну, інформаційну, соціокультурну, екологічну) [2, с. 59], то для комплексної характеристики

стану результатів управління в цій сфері доцільно проводити аналіз окремо по кожній з предметних складових нацбезпеки.

Р. Б. Примуш зазначає, що показники, обрані для такого аналізу, повинні володіти рядом характеристик, що важливі в методологічному аспекті:

- вони повинні характеризувати цілі управління в конкретній предметній сфері нацбезпеки. Така вимога забезпечує цільовий підхід аналізу;
- вони повинні бути вимірюваними, тобто мати кількісну оцінку та стандартну методику розрахунку. Така вимога забезпечує об'єктивність аналізу;
- вони повинні визначатися за офіційними статистичними даними. Така вимога забезпечує доступність інформаційного забезпечення аналізу;
- вони повинні залежати від конкретних управлінських дій з боку державних структур. Лише в такому разі показник може бути використаний для аналізу ефективності державного управління в цій сфері [3].

Різні науковці виділяють різні індикатори стану нацбезпеки в окремих її предметних складових або ж користуються узагальненими (інтегральними) показниками. Так, А.Б. Качинський для характеристики стану нацбезпеки пропонує використовувати індикатори, що є міжнародними інтегральними оціночними показниками:

- глобальний індекс миру (характеризує, зокрема, військово-політичну складову нацбезпеки);
- індекс неуспішності країн (оцінюється переважно економічна складова);
- індексу політичного ризику (характеристика політичної складової);

- індекс сприйняття корупції (переважно, це оцінка політичної та економічної складової нацбезпеки) [1, с.12].

На наш погляд, досить об’єктивним є підхід І.Є. Ярової, яка виділяє конкретні індикатори та їх граничні (порогові) значення для оцінки стану нацбезпеки в різних предметних складових (табл. 1).

Таблиця 1

Індикатори стану нацбезпеки та їх порогові (граничні) значення

Індикатор (показник)	Складова нацбезпеки, що оцінюється	Порогове значення індикатора	Значення індикатора
Коефіцієнт депопуляції	Демографічна	не менше 1	характеризує відтворення населення, ризики дефіциту трудових ресурсів
Коефіцієнт фінансування нацоборони	Військово-політична	не менше 2% ВВП в умовах відсутності загроз та до 20% ВВП в умовах війни	характеризує зусилля в сфері підтримки територіальної цілісності та суверенітету
Рівень тінізації економіки	Економічна	менше 20%	характеризує приховані можливості економічного росту
Децильний коефіцієнт	Економічна	не більше 10-разового показника	характеризує соціальну нерівність
Рівень витрат на освіту й науку	Соціокультурна	не менше 3% ВВП	характеризує перспективи наукового розвитку
Рівень природоохоронних витрат	Екологічна	не менше 5% державних видатків	характеризує перспективи сталого розвитку
Рівень злочинності	Соціокультурна	не більше 6 злочинів на 100 осіб на рік	характеризує особисту та економічну безпеку населення

Джерело: складено автором за даними [9, с. 34]

Перевагою виділених у табл. 1 індикаторів стану нацбезпеки є те, що вони відповідають перерахованим вище вимогам щодо вимірюваності, доступності, критичності (тобто, залежності від управлінських рішень, чутливість до альтернативних варіантів управлінських дій [5, с.268]). Водночас, перелік вказаних показників досить обмежений, що не дає можливість повноцінно охарактеризувати рівень нацбезпеки. Як зазначає

Г.П. Ситник, ще однією вимогою до індикаторів стану нацбезпеки є саме повнота, тобто здатність повністю охарактеризувати досліджуване явище, охопивши усі його складові та проблеми [5, с.268].

У цьому аспекті гостро постає проблема доступності даних для оцінки ефективності держуправління нацбезпекою. У наукових джерелах підкреслюється, що на сьогодні необхідною є розробка єдиної системи вихідних даних для такого дослідження. Їх повинні формувати відповідні статистичні органи на державному та регіональному рівнях. Система показників має бути чітко затверджена і описувати оборонну (військово-політичну), фінансово-економічну, інноваційно-технологічну, демографічну, інформаційну, екологічну та інші важливі складові нацбезпеки з урахуванням планових індикативних значень відповідно до системи державних програм, стратегічних планів та проектів стратегічного розвитку. У науковій літературі підкреслюється, що єдина система таких даних має бути представлена пороговими значеннями обсягів фінансування у відсотках до ВВП [3]. На наш погляд, такий підхід досить важливий, він дозволив би більш об'єктивно оцінювати витратну ефективність держуправління нацбезпекою, а також дозволив би оптимізувати процес бюджетного планування.

Можна погодитися з Р. Б. Примуш щодо того, що з метою оптимізації системи показників ефективності державного управління у сфері національної безпеки важливими є такі їхні характеристики:

- 1) вагомість, тобто відносна значимість показника в загальному їх переліку;
- 2) порогове (мінімально допустиме або ж максимально допустиме) значення показника, незабезпечення якого свідчить про неефективність управління у досліджуваній сфері [3].

Порогові значення вказаних індикаторів повинні корегуватися в залежності від зовнішньої та внутрішньої ситуації. Так, в умовах війни

значно зростає граничне значення коефіцієнта фінансування оборони, при загрозі екологічної катастрофи зростатиме граничне значення рівня природоохоронних витрат тощо.

Для визначення вагомості окремих показників у загальній (інтегральній) характеристиці ефективності державного управління у сфері національної безпеки необхідно, перш за все, враховувати сучасний стан міжнародних відносин, політичне, соціально-економічне становище в самій державі, можливі зовнішні та внутрішні ризики й загрози. Так, для України вже протягом останніх майже дев'яти років чи не найбільшу вагомість має управління Силами оборони та безпеки, від якого прямим чином залежить збереження самостійності держави, її територіальної цінності. У той же час, в окремі періоди ті чи інші складові управління національною безпекою стають більш або менш вагомими. Зрозуміло, що між окремими складовими є обернено пропорційна залежність: якщо зростає вагомість управління Силами оборони та безпеки, то знижується вагомість управління освітою і т.п.

Визначити вагомість окремих складових управління національною безпекою досить важко. Часто цей процес може бути суб'єктивним. Тому для такої оцінки доцільно використовувати експертний метод, залучаючи в якості експертів кваліфікованих державних управлінців різного профілю або навіть міжнародних експертів. Лише врахування вагомості окремих складових дає можливість визначити інтегральну узагальнену оцінку рівня нацбезпеки, а відтак і ефективності управління нею.

Щодо показників ефективності функції планування як елемента управління нацбезпекою, то можна погодитися з думкою науковців, які зазначають, що рівень досягнення нацбезпеки може бути оцінений за допомогою відповідних співвідношень кількох його значень:

- 1) необхідного рівня нацбезпеки (як правило, цей рівень закріплюється нормативно);

- 2) запланованого рівня показника нацбезпеки (визначається відповідними плановими документами з урахуванням ризиків, загроз і можливостей);
- 3) реалізованого рівня показника нацбезпеки (це фактичний рівень показника, який було досягнуто на певний момент часу або за часовий відрізок; визначається статистичними даними) [7, с.112].

Співвідношеннями між цими показниками дає можливість оцінити ефективність державного управління в аспекті досягнення оптимального рівня нацбезпеки та виконання планових завдань у цій сфері.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, основними проблемами оцінки ефективності держуправління в сфері нацбезпеки на сьогодні є: відсутність єдиного методичного підходу; відсутність переліку індикаторів (показників) стану нацбезпеки; невизначеність порогових значень та вагомості основних показників нацбезпеки; проблеми доступності статистичних даних для аналітичних досліджень. Аналіз наукових джерел дозволив зробити висновок щодо доцільності використання двох основних підходів до аналізу ефективності держуправління в сфері нацбезпеки: результативного (або цільового) та витратного (або співвідносного). Подальші розвідки за темою дослідження повинні полягати у формуванні набору індикаторів стану нацбезпеки та визначення їх граничних (порогових) значень та вагомості при розрахунку інтегрального рівня нацбезпеки.

Література

1. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія. К. : НІСД, 2013. 104с.

2. Попова С.М., Попова Л.М. Основні складові національної безпеки України. *Наше право*. 2013. №13. С. 54-60.
3. Примуш Р.Б. Інструментарій оцінки стану національної безпеки України. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/4_2019/46.pdf (дата звернення: 15.03.2023)
4. Рідей Н.М., Титова Н.М., Слабецький О.М. Професійна підготовка менеджерів для удосконалення системи управління національної безпеки України. URL: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/38724/Ridei%20N.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 15.03.2023)
5. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник К.: НАДУ, 2012. 544 с.
6. Шевченко М.М. Система критеріїв та показників оцінки поточної ефективності функціонування державного механізму реагування на загрози національним інтересам. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2015. Випуск 1-2 (5-6). С. 96-107.
7. Шевченко М.М., Бондар З.К., Житник О.М. Система критеріїв та показників оцінки ефективності стратегічного планування у сфері національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 17. С. 110-114.
8. Шевченко М.М., Пелих А.О. Методологічні підходи до оцінювання ефективності функціонування державного механізму реагування на загрози національним інтересам. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 13-14. С. 82-86.
9. Ярова І.Є. Методологія оцінки національної безпеки у контексті принципів сталого просторового розвитку. *Збалансоване природокористування*. 2020. № 2. С. 30-41.

References

1. Kachyns'kyj, A. B. (2013), *Indykatory natsional'noi bezpeky: vyznachennia ta zastosuvannia ikh hranychnykh znachen': monohrafiia*. NISD, Kyiv, Ukraine.
2. Popova, S.M. and Popova, L.M. (2013), "Osnovni skladovi natsional'noi bezpeky Ukrainy", *Nashe pravo*, vol. 3. pp. 54-60.
3. Prymush, R.B. "Instrumentarij otsinky stanu natsional'noi bezpeky Ukrainy", available at: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2019/46.pdf (Accessed 15 March 2023).
4. Ridej, N.M., Tytova, N.M. and Slabets'kyj, O.M. "Profesijna pidhotovka menedzheriv dlia udoskonalennia systemy upravlinnia natsional'noi bezpeky Ukrainy", available at: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/38724/Ridei%20N.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Accessed 15 March 2023).
5. Sytnyk, H.P. (2012), *Derzhavne upravlinnia u sferi natsional'noi bezpeky (kontseptual'ni ta orhanizatsijno-pravovi zasady)*. NADU, Kyiv, Ukraine.
6. Shevchenko, M.M. (2015), "Systema kryteriiv ta pokaznykiv otsinky potочноi efektyvnosti funktsionuvannia derzhavnoho mekhanizmu reahuvannia na zahrozy natsional'nym interesam", *Naukovo-informatsijnyj visnyk Akademii natsional'noi bezpeky*, vol. 1-2(5-6). pp. 96-107.
7. Shevchenko, M.M., Bondar, Z.K. and Zhytnyk, O.M. (2017), "Systema kryteriiv ta pokaznykiv otsinky efektyvnosti stratehichnoho planuvannia u sferi natsional'noi bezpeky", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 17. pp. 110-114.
8. Shevchenko, M.M. and Pelykh, A.O. (2015), "Metodolohichni pidkhody do otsiniuvannia efektyvnosti funktsionuvannia derzhavnoho mekhanizmu reahuvannia na zahrozy natsional'nym interesam", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 13-14. pp. 82-86.

9. Yarova, I.Ye. (2020), "Metodolohiia otsinky natsional'noi bezpeky u konteksti pryntsyypiv staloho prostorovoho rozvytku", *Zbalansovane pryrodokorystuvannia*, vol. 2. pp. 30-41.