РОЗДІЛ 3. ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ДОСЯГНЕННЯ
ЙОГО РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ Й ЕФЕКТИВНОСТІPUBLIC ADMINISTRATION AND ACHIEVEMENT
OF ITS EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY

УДК 351.9

DOI: <https://doi.org/10.32843/infrastuct52-3>**Зварич І.Т.**д.політ.н., професор,
професор кафедри менеджменту
і маркетингуПрикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника**Зварич О.І.**д.е.н., доцент, професор кафедри
міжнародних економічних відносин
Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника**Zvarych Igor**Vasyl Stefanyk Precarpathian
National University**Zvarych Olena**Vasyl Stefanyk Precarpathian
National University

У статті висвітлюються актуальні питання результативності та ефективності системи публічного адміністрування. При цьому встановлено, що ефективність управління – це результат, який зіставлено із затратами на його досягнення (вони включають прямі витрати не тільки на систему управління, а і на реалізацію управлінських рішень). Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на чотири типи: організаційні структури, переконання, правила, фінансові засоби, а їх можливості – на два: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, керівництво та ресурси, і внутрішні у складі людей, процесів та стратегій. Водночас її критеріями є цілеорієнтованість організації, її підсистем та інших організаційних структур функціонування; витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій, складність організації суб'єкта державного управління і його різноманітних підсистем та ланок; витрати на утримання і відповідне забезпечення функціонування управлінської системи.

Ключові слова: регіон, територія, публічна адміністрація, публічне адміністрування і його інструменти, його результативність та ефективність.

В статье рассматриваются наиболее актуальные вопросы результативности

и эффективности системы публичного администрирования. При этом установлено, что эффективность управления – это результат, сопоставимый с издержками на его достижение (включают прямые затраты на систему управления и реализацию управленческих решений). Одновременно инструменты деятельности публичных администраций можно разделить на четыре типа: организационные структуры, убеждения, правила, финансовые средства, а их возможности – на два: внешние, к которым относятся законодательные рамки, руководство и ресурсы, и внутренние в составе людей, процессов и стратегий. При этом ее основные критерии – целеориентированность организации, ее подсистем и других организационных структур функционирования, затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществление управленческих операций; сложность организации субъекта государственного управления и его различных подсистем и звеньев; издержки на содержание и обеспечение функционирования управленческих систем.

Ключевые слова: регион, территория, публичные администрация и администрирование, его инструменты, результативность и эффективность.

This article highlights current issues of effectiveness and efficiency of the public administration system. Using systemic and synergetic approaches, methods of analysis and synthesis, induction and deduction, comparative analysis it is established that the effectiveness of management is a result compared with the cost of achieving it (they include not only direct costs of management, but also implementation management decisions). At the same time, the tools of public administration can be divided into four types: organizational structures; belief; rules; financial resources, and their capabilities – two: external, which include the legal framework, leadership and resources, and internal in the composition of people, processes and strategies. At the same time, its effectiveness should be assessed in two ways: on the one hand, by assessing the available opportunities and the extent to which they are used to achieve organizational results (so-called internal efficiency), and on the other – by assessing the final achievements (external). The organizational results of public administration should be considered in two aspects. On the one hand, it is the implementation within the legal framework in accordance with the chosen strategy and under a certain guidance of such opportunities as resources, which means their allocation in accordance with the goals and objectives of the organization; processes and structures, which means their organization to achieve goals and objectives; and people, is the change of certain human factors, the emergence or resolution of existing conflicts, and so on. At the same time, the criteria for the effectiveness of public administration: the purposefulness of the organization and functioning of the public administration system; spending time on management issues and management operations; the state of functioning of the public administration system, its subsystems and other organizational structures; the complexity of the organization of the subject of public administration, its subsystems and units; the cost of maintaining and ensuring the proper functioning of such a management system. Therefore, based on the most common interpretation of the concept of efficiency, it is considered as a result compared with the cost of obtaining it. At the same time, the efficiency of management is a relative characteristic of a particular social governing system, reflected in various indicators that have both quantitative and qualitative features, the achievement of which is especially important in the development of modern civilized system market relations in modern Ukraine and its fustified relentless European integration aspirations.

Key words: region, territory, public administration, public administration and its tools, its efficiency and effectiveness.

Постановка проблеми. Проблема ефективності стосується всіх сфер, видів, форм та методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, яка здійснюється людьми, стосовно

людей і винятково в їх законних інтересах. Від досягнутого ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини, тому їх системні дослідження мають теоретичне та практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На наше переконання, наводити окремі праці щодо проблем результативності та ефективності системи публічного адміністрування з їх широкого загалу, що давно увійшли у вітчизняний науковий простір, який активно поповнюється, особливо останнім часом, потреби немає. Зважаючи на новизну таких досліджень, системний аналіз цього питання є доволі актуальним, що і стало предметом та завданням цієї наукової розвідки. Варто звернути особливу увагу на праці таких відомих учених, як С. Гайдученко, В. Дзюндзюк, Л. Дмитришин, Н. Мальтюхова, Л. Приходько, С. Чернов [1–4]. Водночас не до кінця вивченими залишаються питання високоефективних публічних адміністрацій і типологізації інструментів їхньої діяльності та її результатів і деякі інші.

Постановка завдання. Дослідження цих проблем як ключових у контексті економічного розвитку регіону і є головною метою цієї статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, ефективність управління – це результат, який зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають прямі витрати не лише на систему управління, а і на реалізацію відповідних управлінських рішень) (рис. 1). З погляду простої моделі ефективність пов'язана із: співвідношенням між витраченими ресурсами та отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою); зменшенням кількості витрачених ресурсів або ж зниженням їхньої вартості; скороченням тривалості цього процесу; співвідношенням кінцевого продукту і кінцевого результату. Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на типи: організаційні структури переконання, правила, фінансові засоби.

Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією та інформаційними потоками. До

фінансових засобів належать здебільшого кошти, які виділяються із відповідних бюджетів чи одержуються з інших джерел (госпрозрахункова діяльність і благодійні внески тощо). Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є правила, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність. І такий інструмент, як організаційні структури, діяльністю яких значною мірою визначається кінцевий результат функціонування окремих публічних адміністрацій та публічного сектору.

Водночас у державах західної демократії увага акцентується на фінансових засобах і організаційних структурах – саме їх вважають основними інструментами у досягненні високої ефективності. Фінансові та організаційні показники легше піддаються визначенню, ніж ті, які пов'язані із переконаннями і правилами. А в Японії перевагу надають переконанням та правилам. Доцільніше ж вважати, що всі ці інструменти є однаково важливими.

Для публічних адміністрацій кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер, чим значно ускладнюється його оцінка. Тут складніше піддається кількісній оцінці кінцевий продукт, який виступає переважно у вигляді адміністративних послуг [1–2]. При цьому модель ефективності діяльності публічних адміністрацій має вигляд, наведений на рис. 2.

Можливості публічних адміністрацій можна розподілити на два таких типи: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, ресурси і керівництво, та внутрішні у складі людей і процесів та стратегій. Водночас законодавчі рамки створюють «оболонку», завдяки якій організації мають реальну змогу діяти, а ресурси забезпечують їх «життєдіяльність». Керівництво теж відносять до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно публічного сектору часто

Рис. 1. Проста модель ефективності організацій

Ефективність

Рис. 2. Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій

недооцінюється. Воно віднесене до зовнішніх можливостей через практику, яка зазвичай має місце, зайняття посад керівниками публічних адміністрацій, які призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами) чи обіймають посаду у результаті виборів до місцевих органів влади, але ніяк не у результаті виборів усередині самих публічних адміністрацій. Внутрішні можливості містять у собі насамперед стратегію, від змісту та реалізації якої значною мірою залежить ефективність їхньої діяльності. Пов'язані з цим організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури здійснюють щоденну діяльність адміністрації, тому вони мають бути організовані навколо прийнятої стратегії та забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату. Водночас старе гасло «кадри вирішують усе» або ж нове – «люди – наша найбільша цінність» цілком застосовні у публічному секторі. У цьому елементі варто враховувати і різні аспекти, пов'язані з організаційною культурою [2].

Організаційні результати публічного адміністрування потрібно розглядати у двох аспектах.

З одного боку, це реалізація у законодавчих межах згідно з вибраною стратегією та з використанням таких можливостей, як ресурси, що означає їх розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; процеси та структури, що означає їх організацію для досягнення цілей і завдань; та люди, тобто зміна тих чи інших людських чинників, приміром, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання або ж виникнення робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми. З іншого боку, організаційні результати означають одержання кінцевого продукту у вигляді адміністративних (управлінських) послуг і забезпечення задоволеності кінцевим продуктом, а отже, наданими послугами. Саме такі результати можливо назвати зовнішніми.

Результати діяльності – це соціальні результати, що можуть бути названими «впливом на суспільство» та є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а належну цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектору загалом.

Оскільки такі зусилля складаються з дій окремих організацій, то правомірно говорити і про соціальні результати щодо однієї з них. Якщо надані послуги та їх кількість, якість і задоволеність споживачів дають змогу надавати дискретну оцінку діяльності організації та її ефективності, то соціальні результати і задоволення ними є інтегральним показником [1–2].

Таким чином, відповідно до наведеної моделі ефективність діяльності публічної адміністрації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей та того, наскільки повно вони використовуються для досягнення відповідних організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); а з іншого – через оцінку кінцевих результатів (зовнішня ефективність). Хоча для публічних адміністрацій зовнішня ефективність, безсумнівно, є більш важливою, адже безпосередньо пов'язується і значно залежить головним чином від внутрішньої ефективності.

Оцінка зовнішньої ефективності – це оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з позиції її клієнтів (населення). Визначається, наскільки вони задоволені діяльністю публічної адміністрації за окремими напрямками та загалом. Метод оцінки – експертне оцінювання. Метод одержання таких оцінок – опитування населення. Її критерії – загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації. Оцінювання внутрішньої ефективності – це оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з позиції співробітників. Метод оцінки – експертні оцінки, а їх одержання – суцільне опитування співробітників організації. Основні критерії такої оцінки: ефективність виконання місії організації; структура робочого часу працівників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність працівників характером своєї роботи; збалансованість структури організації та її гнучкість; «якість» керуючих та інформаційних потоків. При цьому саме зазначені критерії дають доволі реальну можливість оцінювати різноманітні внутрішні аспекти, які характеризують діяльність організації [2].

Значне поширення останніми роками щодо публічного сектору одержав термін «високоєфективні організації». Високоєфективні організації – це ті, співробітники яких виробляють необхідні товари чи надають необхідні послуги більш високої якості за такої ж або меншої кількості ресурсів. Продуктивність і якість роботи працівників поліпшується постійно. Високоєфективними організаціями формується їхня структура, виходячи із цілей та завдань їхньої діяльності; реструктурується їхня діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів; постійно підтримуються і розвиваються зв'язки із зовнішнім середовищем; водночас вони є гнучкими,

швидко пристосовуються до нових умов; конкурентоспроможні. Високоєфективні організації формують структуру, виходячи із основних цілей та завдань діяльності. Вони, на відміну від традиційних, спочатку їх визначають, а вже потім формують свою структуру. Водночас, по-перше, основні цілі та завдання співвідносяться з потребами клієнтів; по-друге, розробляються критерії оцінки успішності виконання завдань і якості роботи. Високоєфективні організації реструктурують діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів. Для публічних адміністрацій висока ефективність означає передовсім задоволення потреб клієнта. Тому вони зосереджені у своїй діяльності радше не навколо правил та інструкцій, а щодо потреб людей, намагаючись задовольнити їх максимально повно, постійно підвищуючи для цього якість послуг, що надаються, і урізноманітнюючи їх. Високоєфективні організації постійно підтримують та розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем. Маючи досить розвинуті комунікативні канали із зовнішнім середовищем, вони одержують потрібний результат: по-перше, отримують необхідну і повну інформацію про потреби клієнтів; по-друге, оперативно довідуються про зміни, які відбуваються у зовнішньому середовищі, що дає змогу адекватно та швидко на них реагувати; по-третє, клієнтами не відчувається жодної відчуженості з боку організацій, вони сприймають їх як партнерів. Високоєфективні організації є гнучкими, вони швидко пристосовуються до нових умов. Оскільки вони формують свою структуру залежно від завдань, які стоять перед ними, що визначаються потребами клієнтів, вони здатні швидко адаптуватися до змін, які відбуваються у навколишньому середовищі. Тож такі зміни у навколишньому середовищі ведуть до відповідного коригування тих завдань, що стоять перед організаціями, а відповідно до таких змінних завдань трансформується і структура організацій (створюються нові чи ліквідуються деякі наявні підрозділи, змінюється кількість співробітників у деяких підрозділах тощо). Високоєфективні організації конкурентоспроможні. Їм притаманні чітке розуміння загальних цілей і завдань організації та своїх власних кожним із співробітників, їхня висока кваліфікація і творчий потенціал та партнерські відносини між різними працівниками всередині організації, швидке реагування на зовнішні зміни, що забезпечує конкурентоспроможність [1–5].

Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи – відповідної сукупності суб'єкта та керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер. Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління: 1) загальну соціальну ефективність; 2) ефективність організації та функціонування різних

суб'єктів державного управління; 3) ефективність діяльності відповідних управлінських органів та їхніх посадових осіб [1–2].

Основні критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають реальну можливість бачити і вимірювати досягнутий через державний менеджмент рівень задоволення назрілих потреб чи інтересів та цілей суспільства, окремої соціальної групи або ж конкретної особи. До таких критеріїв можна головним чином віднести: рівень досягнутої продуктивності праці, який співвідноситься зі світовими параметрами за її відповідними видами; темпи і масштаби приросту національного багатства; рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинених держав; належні впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних стосунків, як і їхнє відтворення із наростаючим (позитивним) результатом [5].

Оцінку стану організації та функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління. Цьому слугує група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, якими розкриваються і характеризуються якість (рівень) усієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їхнього цілеполягання, організації та функціонування. Таких критеріїв можна виділити п'ять: цілеорієнтованість організації та функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їх місця і ролі у суспільстві; витрати часу на вирішення управлінських питань та здійснення управлінських операцій; стан функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур; складність організації суб'єкта державного менеджменту, його підсистем і ланок, яка впливає на реалізацію внутрішніх та зовнішніх функцій; витрати на утримання і забезпечення належного функціонування відповідної управлінської системи (сукупні – економічні, соціальні, технічні, кадрові та інші), її підсистем та інших організаційних структур.

До загальних критеріїв ефективності діяльності державних органів влади і посадових осіб можна віднести: відповідність напрямів, змісту та результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим параметрам, що зазначені у правовому статусі органу та державної посади; законність і обґрунтованість рішень, що ухвалюються, дій органів державної влади та їхніх посадових осіб; реальність дій, які управляють, переводять систему управління з одного стану в інший, вищий, раціональніший, ефективніший;

практичний взаємозв'язок органів державної влади, їхніх посадових осіб із громадянами, їх об'єднаннями, трудовими колективами, органами місцевого самоврядування; спрямованість змісту будь-яких управлінських актів на благополуччя і розвиток запитів та потреб людей; ступінь підтримки державного престижу того чи іншого органу державної влади в рішеннях і діях управлінського органу та посадової особи; правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами державної влади та посадовими особами; моральність, що полягає у морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються та взаємодіють, спільно розв'язуючи проблеми.

Системне використання вказаних критеріїв дає можливість глибоко досліджувати й об'єктивно оцінювати управлінську діяльність. При цьому ефективність діяльності – це відносна характеристика результативності управління конкретної управляючої системи, яка відбивається у показниках як об'єкта управління, так і власне управлінської діяльності (суб'єкта управління), які мають відповідні як кількісні, так і якісні характеристики [5].

Висновки з проведеного дослідження. Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (включають прямі витрати на систему управління і витрати на реалізацію управлінських рішень). Одночасно інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на таких чотири типи: організаційні структури, переконання та правила і фінансові засоби.

Значне поширення останніми роками щодо публічного сектору одержав термін «високоєфективні організації», працівники яких виробляють необхідні товари чи надають потрібні послуги високої якості за такої ж або меншої кількості ресурсів. Водночас продуктивність та якість їхньої роботи поліпшуються по суті постійно. Таким чином, ефективність управлінської діяльності є відносною характеристикою стосовно конкретної суспільної управляючої системи, що відбивається у різних показниках, які мають кількісні та якісні ознаки, досягнення яких особливо важливе в умовах розбудови в Україні цивілізованих ринкових відносин та її євроінтеграційних устремлінь.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування (для студ. усіх форм навч. за спец. 7.03060101, 8.03060101 «менеджмент організацій і адміністрування (за видами економ. діяльн.)»; Харківський нац. ун-т міськ. госп-ва імені О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.

2. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібн. [за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. В. Корженка, канд. екон. наук, доц. Н. М. Мельтюхової]. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

3. Дмитришин Л.І., Зварич О.І. Оцінка конкурентоспроможності регіонів у контексті використання людського капіталу. International scientific conference Economy and Management: Modern Transformation in the Age of Globalization, March 23, 2018. Klaipeda, Lithuania: Baltija Publishing, 2018 P. 81–84.

4. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: моногр. НАДУ при Президентіві України, Одеський РІДУ. Одеса: Оптимум, 2009. 299 с.

5. Зварич І.Т., Зварич О.І. Регіон у системі міжнародних конкурентних відносин. Вісник Прикарпатського ун-ту. Серія «Економіка». Вип. 11. Івано-Франківськ: Плай, 2015. С. 33–38.

REFERENCES:

1. Chernov, S.I., Hajduchenko, S.O. (2014). Tekst leksij z dystsypl. «Publichne administruvannia (dlia stud. usikh form navch. za spets. 7.03060101, 8.03060101 «menedzhment orhanizatsij i administruvannia (za vydamy ekonom. dijal.)» [Text of lectures on the discipline «Public Administration» (for stud. of all forms of educ. in the spec. 7.03060101, 8.03060101 «Manage-

ment of organizations and administration (by type of economic activity)»]; O. M. Beketov Kharkiv nat. un-ty of Municipal Economy. Kharkiv: KhNUMH, 2014 [in Ukr.].

2. Dziundziuk, V.B., Meltiukhova, N.M. and others (2011). Publichne administruvannia v Ukraini: navch. posibn. [Public administration in Ukraine: a textbook] [under the general edit. of doct. of Philos., prof. V. V. Korzhenko, cand. of econ. Sciences, assoc. prof. N. M. Meltiukhova]. Kharkiv: KharRI NAPA Publishing House «Mahistr», 2011 [in Ukr.].

3. Dmytryshyn, L.I., Zvarych, O.I. (2018). Otsinka konkurentospromozhnosti rehioniv u konteksti vykorystannia liudskoho kapitalu [Assessing the competitiveness of regions in the context of the use of human capital]. International scientific conference Economy and Management: Modern Transformation in the Age of Globalization, March 23, 2018. Klaipeda, Lithuania: Baltija Publishing, 2018 [in Ukr.].

4. Prykhodchenko, L.L. (2009). Zabezpechennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia: teoretyko-metodolohichni zasady [Ensuring the effectiveness of public administration: theoretical and methodological principles [text]: monograph of NAPA under the President of Ukraine, Odessa RIDU, Odessa: Optimum, 2009 [in Ukr.].

5. Zvarych, I.T., Zvarych, O. I. (2015). Rehion u systemi mizhnarodnykh konkurentnykh vidnosyn [The region in the system of international competitive relations]. Bulletin of the Precarpathian un-ty. Economics series, Iss. 11. Ivano-Frankivsk: Plaj, 2015 [in Ukr.].