

РОЗДІЛ 22

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ

ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

(МОРОЗ ОЛЕГ СЕМЕНОВИЧ - кандидат економічних наук, професор кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

22.1 Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності

22.2 Критерії та показники оцінки результативності та ефективності управлінської праці

22.3 Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування

22.4 Оцінка результативності та ефективності здійснення державного управління

Література

Сутність процесів управління полягає у забезпеченні механізмів управлінського впливу суб'єктів управління на функціонуючий об'єкт з метою здійснення якісних перетворень, що створюють умови для подальшого його функціонування та поліпшення кількісних і якісних характеристик цього функціонування. В умовах ринкової економіки будь-яка самостійна структура (незалежно від форми власності, характеру діяльності, її місії та цільових установок) змушена самостійно ухвалювати стратегічні рішення і розробляти тактику свого розвитку, вишукуючи необхідні для їх реалізації засоби. Організації (публічні установи, а також корпоративні структури) самостійно (з урахуванням певних нормативно-правових обмежень) придбавають устаткування, матеріали і інші ресурси, набирають працівників, а також вирішують безліч інших питань. Це вимагає як значного розширення сфери управлінського впливу на всі сторони діяльності цих структур з метою досягнення цільових установок і вирішення тактичних завдань, так і отримання максимального ефекту від цього впливу. Таким чином, необхідність збільшення обсягу й ускладнення характеру робіт, виконуваних управлінським персоналом поєднується з зростанням відповідальності за якість і своєчасність прийняття тих чи інших управлінських рішень, що вимагає приділення ретельної уваги до визначення результативності виконуваних управлінських функцій та ефективності результатів управлінської діяльності. Подальший розвиток ринкових відносин призводить до того, що результати діяльності суб'єктів управління стають тісно взаємопов'язаними та залежними від чіткості і злагодженості дій інших учасників ринкових взаємовідносин. Такий стан речей зумовлює те, що проблеми, які пов'язані з оцінкою результативності управлінських процесів та підвищення їх ефективності стають визначальними як у збереженні стабільності і міцності позицій об'єктів управління, так і у подальшому їх розвитку, а дослідження цих проблем є одним з найбільш *актуальних* питань як в теорії і практиці менеджменту в цілому, та і відносно

публічного управління та адміністрування зокрема.

Виклики глобалізації та існуючі євроінтеграційні процеси зумовлюють зростання в Україні впливу виконавчих органів публічної влади (державного управління, місцевого самоврядування, а також управління об'єднаннями громадян) не тільки на формування, цільове й економне витрачання ресурсів та результатів і наслідків функціонування публічних структур, а також і на управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Це зумовлює появу таких ситуацій, за яких традиційні системи управління демонструють свою неспроможність у повному обсязі оперативно і якісно вирішувати питання, що назріли без врахування наявних особливостей, які притаманні такої формі управлінського впливу, як публічне управління та адміністрування.

Таким чином, враховуючи на те, що окреслення зазначених проблем на сучасному етапі розвитку країни є не тільки актуальним, а також і викликає значний суспільний інтерес, *метою* дослідження є висвітлення напрямів та механізмів визначення результативності та ефективності процесів управління в цілому та публічного управління та адміністрування зокрема. Для досягнення зазначеної мети, передбачено розв'язання наступних завдань:

- характеристика впливу сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності;
- визначення критеріїв та показників оцінки результативності та ефективності управлінської праці;
- окреслення наявних специфічних особливостей, що впливають на визначенні ефективності саме публічного управління та адміністрування;
- означення підходів до оцінки результативності та ефективності здійснення державного управління.

22.1 Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності

Вибір Україною курсу демократичних реформ та об'єктивні процеси розвитку й модернізації суспільства в цілому визначають перехід від традиційних моделей управління до розбудови їх механізмів на засадах демократичного врядування. Задля реалізації принципів демократичного врядування політико-інституційна та інституційно-правова форми інституалізації суспільних інтересів мають сприяти створенню належного правового поля шляхом коригування діяльності окремих формальних і неформальних інституцій та поліпшення координації їх спільної діяльності в напрямку підвищення громадського впливу як на управлінську діяльність в загалі, так і на публічні форми управління і адміністрування зокрема. В сучасних умовах будь-яка система управління, що виступає в якості системи розробки та реалізації владних функцій, відчуває на собі *вплив громадської думки* – особливого інструменту соціального впливу на систему управління і механізму соціальної кореляції відносин влади і суспільства. Цей вплив і

робить процеси, що пов'язані з реалізацією тих чи інших управлінських функцій в більшій чи меншій мірі публічними. Вплив громадської думки, в першу чергу, спрямовано на раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів відповідно до концепції сталого розвитку заради поєднання інтересів не тільки нинішніх, а і майбутніх поколінь. Постійне прагнення громадян та громадських (і навіть, в окремих випадках, громадсько-політичних) об'єднань до поширення їх впливу на управлінські процеси проявляється у намаганні забезпечити їх участь у цих процесах, зокрема таких управлінських процесах як оцінювання діяльності суб'єктів управління (шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням та використанням коштів, в першу чергу бюджетних), розроблення та реалізацію управлінських рішень та інших. Таким чином відбувається адаптація традиційних механізмів діяльності органів управління як публічної влади та інститутів громадянського суспільства, так і приватного сектору, до нових реалій і цінностей, а також стає реальністю принципове переосмислення і трансформація структурних та інституційних основ функціонування цих структур і суспільства в цілому. Вплив “публічності” на процеси управління на сучасному етапі розвитку як суспільства в цілому, так і економічних відносин, що існують в цьому суспільстві зокрема, відображує існуючі процеси об'єднання на якісно новому рівні існуючого потенціалу різних секторів суспільства (як на державному, місцево-регіональному та громадському, так і на приватному рівнях) задля вирішення нагальних ключових економічних, соціальних та культурних проблем.

Органічно вбираючи найцінніші надбання зарубіжної науки у контексті розбудови соціально-правового і демократичного суспільства концепція демократичного врядування суттєво змінює підходи до процесу організації управлінської діяльності як органів публічного управління та адміністрування, так і органів управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Таким чином, з точки зору оцінки рівня результативності та ефективності публічного управління та адміністрування, зорієнтованого на реалізацію публічних (загальних) інтересів, необхідно, на наш погляд, визнати, що, з погляду на сучасні умови та специфіку здійснення управлінських функцій, підходи як до оцінювання державного і громадського управління, а також місцевого самоврядування, так і підходи до оцінювання процесів здійснення управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності мають *базуватися на спільних засадах* з, безумовно, наявністю повних специфічних відмінностей.

При визначенні впливу на визначення результативності та ефективності як управлінської діяльності в цілому, так і публічного управління зокрема, через функціональне призначення та зміст й наслідки результатів, що досягаються завдяки цієї діяльності, необхідно, на наш погляд, зважати на те, що *управлінська праця має свої особливості*, які полягають, зокрема, у наступному: [1, с.197- 201]

- в залежності від виконуваних управлінських функцій характер *управлінської праці змінюється*, поєднуючи в собі (в кожному випадку в різних

співвідношеннях) як працю адміністративну (безпосереднє управління діяльністю й поведінкою людей шляхом виконання різних організаційно-адміністративних операцій спрямованих на забезпечення координації діяльності окремих виконавців і колективів), так і працю евристичну (діяльність, головна характеристика якої є творча складова, що пов'язана з дослідженнями, аналізом, розробкою пропозицій, рекомендацій, проектів, а також виконанням аналітичних і конструктивних операцій з метою підготовки та вироблення й прийняття різного роду управлінських рішень), а також працю операторську, яка є працею, що поєднує розумову й фізичну роботу, при якій виконуються стереотипні операції детермінованого (визначеного) характеру, з метою забезпечення керівників і фахівців інформацією та її обліком (є своєрідною протилежністю евристичної праці);

- *специфічним є як предмет управлінської праці* (інформація різного роду та форми - іноді управлінська праця називають інформаційною працею), *так і форма отримуваних результатів* її здійснення (результат діяльності управлінського персоналу виявляється у вигляді кінцевого продукту праці сукупного працівника, тобто в результатах діяльності усього колективу організації, її підрозділів, тощо);

- *ускладнена кількісна оцінка* безпосередніх результатів управлінської праці (за винятком виконавців операторської праці), що вимагає застосування непрямих та опосередкованих показників для оцінювання її успішності, а також, завдяки творчій складовій у структурі цього виду діяльності, механізація й автоматизація управлінських процесів (знов таки крім операторської праці), що унеможлиблює оперативну та об'єктивну оцінювати відхилення їх здійснення від регламентованого та вносити необхідні корективи.

22.2 Критерії та показники оцінки результативності та ефективності управлінської праці

Ефективність та результативність управлінської праці (не залежно від сфери управлінської діяльності, форм і методів її здійснення та засобів, що застосовуються) є характеристикою, яка відображає як результати та наслідки здійснення управління, а також перебіг процесів, що відбуваються в управлінні. Крім того, ці поняття визначають стан об'єкта управління, кількісні та якісні характеристики його функціонування, тощо. Тому саме поняття "*ефективність управлінської праці*" є доволі складною, багатоаспектною, оціночною категорією, яка є предметом розгляду не тільки з точки зору економіки та менеджменту, а і широкого спектра філософських, політичних, соціологічних, психологічних, правових наук, а також праксеології, що продукує розмаїття його тлумачень. Проблеми оцінки ефективності управлінської діяльності в цілому знайшли своє відображення в працях таких видатних зарубіжних вчених, як К. Барнард, П. Друкер, Т. Пітерс, Д. Сінк, Р. Уотермен та інших. Висвітленню проблем пов'язаних з визначенням ефективності різноманітних форм і методів публічного управління (в першу чергу з точки зору державного

регулювання економіки) присвячені, наприклад, зокрема окремі дослідження Н. Бевериджа, С. Брю, Дж. Б'юкенена, Т. Веблена, Дж. Гілдра, Д. Гелбрейта, Д. Кейнса, Д. Кауфмана, Д. Коммонса, А. Лаффера, Р. Лукаса, В. Мак-Коннела, У.К. Мітчелла, Г. Мюрдала, П. А. Самуельсона, Дж. Стіглер, Г. Туллока, М. Фрідмена, Ф. фон Хайєка, Л. Ерхарда та інших.

Незважаючи на різноманіття підходів до визначення результативності управління та ефективності процесів, пов'язаних з цією діяльністю, а також точок зору на ці питання, принцип визначення успішності праці завжди однаковий і полягає в співвідношенні результатів діяльності з витратами, пов'язаними із забезпеченням саме цих досягнутих результатів. Проблеми полягають лише у забезпеченні адекватної та об'єктивної оцінки, як результатів, так і відповідних витрат, а також приведення цих оцінок в порівняльний вид. Відмінності в оціночних показниках визначаються лише масштабом та змістом конкретних показників витрат і результатів. [2, с.257] Аналіз сучасного стану підходів до оцінки успішності функціонування тієї чи іншої моделі публічного управління (як і процесів управління в цілому) показує, що, наприклад, в європейській практиці на сьогоднішній день використовується кілька різних понять, яким у вітчизняній термінології відповідає одне слово – *“ефективність”*. Зокрема, наприклад, в практиці Шведського національного бюро аудиту для перевірки і оцінки дієвості установ та організацій, а також стану виконання бюджетних програм використовується концепція *“трьох Е”* що полягає в поєднанні наступних визначень, а саме: *Результативність* (*“Effectiveness”*) – *Продуктивність* (*“Efficiency”*) – *Економічність* (*“Economy”*). [3, с.91- 92]

До кінця XIX століття терміни *“effectiveness”* та *“efficiency”* вживалися практично як синоніми, тому у перекладах з англійської поняття *“effectiveness”* та *“efficiency”* найчастіше перекладаються як тотожні поняття, а саме як – ефективність, продуктивність, результативність, або успішність.

Теоретичне удосконалення методології менеджменту, методичних підходів до визначення ефективності впливу керуючої підсистеми на керовану складову об'єкту управління та практик управління і адміністрування вимагало розділення цих понять та визначення показників, що їх характеризують. Відсутність регламентування сфер вживання цих двох термінів створювало певні проблеми під час проведення всебічної оцінки функціонування тієї чи іншої системи управління в тих чи інших умовах. Тому в англійській науковій термінології та в практиці управління (державного управління та публічного адміністрування зокрема) на сьогодні вживання цих термінів практично унормовано наступним чином: [4]

- під терміном *“effectiveness”* розуміють, так звану, *“технічну ефективність”* в показниках якої знаходить відображення характер здійснення діяльності, яка оцінюється, та в якій мірі фактичні результати цієї діяльності можуть наближати до задекларованих цілей або завдань. Тобто поняття *“технічна ефективність”* свідчить про те, що *“ті справи, які робляться є саме правильні справи”*;

- використовуючи термін *“efficiency”*, мають на увазі, так звану,

“економічну ефективність” показники якої характеризують те, як саме реалізується діяльність, яка оцінюється та наскільки продуктивно використовуються ресурси, що необхідні для здійснення цієї діяльності. Тобто поняття *“економічна ефективність”* свідчить про те *“наскільки правильно робляться ті справи, які відбуваються”*.

Таким чином, можна зробити висновок, що успішність функціонування будь якої системи управління (поза залежністю від її форм, методів та сфер застосування) визначається тим, щоб об'єктом управління під час його діяльності виконувалися лише тільки *“правильні справи”*, при цьому ці справи мають робитися *“правильно”* (в правильний спосіб) та *“економно”* (з мінімальними витратами). Тобто, узагальнюючий показник ступеня успішності функціонування системи управління (незалежно від її моделі та використовуваних методів та інструментів) в цілому розподілено на три його основні складові:

- *результативність* (*“effectiveness”*) – розглядається як ступінь досягнення поставлених цілей та вирішення поставлених завдань межах запланованих обсягів (наприклад, державних послуг) та являє собою визначальний показник, що характеризує діяльність об'єкта управління в цілому та його керуючої системи зокрема.

- *продуктивність* (*“efficiency”*) – відображає ступінь ефективності використання ресурсів відповідно до отриманих результатів і, як правило, оцінюються витрати ресурсів на одиницю отриманого результату (наприклад, найбільш продуктивною можна вважати ту конкретну програму, на яку виділено / витрачено мінімум бюджетних коштів при досягненні необхідного результату). Даний показник можна застосовувати, зокрема, для оцінки успішності діяльності тих груп управлінського персоналу, результати праці яких можливо чітко визначити, кількісно виміряти і відсутня необхідність у додатковій якісній оцінці. Так, наприклад, продуктивність праці конструкторів можна виміряти кількістю розроблених однакових за складністю креслень; технологів – трудомісткістю проектування типового технологічного процесу, економістів – кількістю переробленої і видаваної звітної інформації і таке інше.

- *економічність* (*“economy”*) – показник, що відображає відносну економію ресурсів, отриману за рахунок застосування різних способів (методів та засобів) надання послуг і виробництва продуктів за умови досягнення заданих їх обсягів. Даний показник виражає відносну вартість альтернативних способів (методів та засобів) досягнення результатів, що визначені за необхідні (при цьому загальний обсяг робіт / послуг залишається незмінним і відповідає поставленій меті).

З огляду на те, що мета керованого об'єкта одночасно є і смисловий завданням і головним напрямком діяльності керуючої системи, можна стверджувати, що оцінка ефективності управління неможлива без визначення ступеня її результативності та досягнення поставлених результатів об'єктом управління в цілому. Інтегральним показником, що характеризує загальну оцінку ефективності функціонування керуючої системи об'єкта управління, повинен бути показник, що враховує як ступінь досягнення поставленої мети

(результативність системи), так і ефективність використання не тільки спожитого ресурсу, а й усього функціонуючого.

З точки зору оцінювання ефективності функціонування системи управління, буде доцільним застосування виправданого на практиці підходу, який передбачає *диференціацію показників ефективності управління* на: [5, с.135]

- показники, що відображують *кінцевий ефект функціонування об'єкта управління* в цілому через показники діяльності об'єкту управління – тобто дати оцінку результативності системи управління з використанням узагальнюючих оцінювальних (кількісних та якісних) показників роботи об'єкту управління в цілому та аналітичних характеристик виконання цільових настанов

- показники, що характеризують *ефективність функціонування окремих підсистем* (відділів, управлінь, департаментів, тощо) загальної системи управління поза залежністю від якісних характеристик конкретних управлінців, які працюють в системі – тобто необхідно провести оцінку, так званої “*системної ефективності управління*”, яка залежить від складу і кількості управлінських ланок, їх підпорядкованості, збалансованості в розподілі функцій між ними, а також обов'язків, прав та відповідальності, від того, наскільки раціонально організовані комунікаційні зв'язки в процесі управління, тощо;

- показники, які *оцінюють ділові якості управлінського персоналу* та їх потенціал з точки зору ефективності здійснення процесів, що відбуваються у системі управління – тобто необхідно провести оцінку, так званої “*операційна ефективності управління*” у вигляді характеристики практичного втілення працюючим в управлінських структурах персоналом настанов, що поставлені перед ними, вирішення завдань, дотримання регламентів, тощо.

Ефективність функціонування окремих елементів системи управління (“*системну ефективність управління*”) доцільно було б оцінювати виходячи з наступних критеріїв:

- якою мірою діяльність кожного елементу системи управління підвищує загальну ефективність функціонування керованого об'єкта;

- з якою ефективністю функціонує безпосередньо даний елемент системи управління;

- які умови створює даний елемент системи управління для майбутнього зростання ефективності керованого ним об'єкта або для того, щоб ступінь приросту загальної ефективності відповідала приросту локальної ефективності керованого об'єкта.

До показників, що характеризують “*системну ефективність управління*”, крім вище наведених показників “*продуктивність*” та “*економічність*”, які є узагальнюючими критеріями оцінки як функціонування управлінської системи в цілому, так і окремих її складових зокрема, можна віднести наступні показники: [6, с.258-262]

- *адаптивність* – показник, який визначається здатністю системи управління ефективно виконувати поставлені перед нею функції в певному діапазоні зміни умов;

- *гнучкість* – показник, що характеризує властивість органів апарату управління змінювати, відповідно до виникаючих завдань, свої ролі в процесі прийняття рішень та налагоджувати нові зв'язки, не порушуючи властивою даній структурі впорядкованості відносин;

- *оперативність* – показник, що характеризує сучасність виявлення управлінських проблем і таку швидкість їх вирішення, яка забезпечує максимальне досягнення поставлених цілей при збереженні стійкості налагоджених виробничих і забезпечуючих процесів;

- *надійність* – показник, який характеризується безвідмовним функціонуванням апарату управління при змінних умовах роботи.

До факторів, що визначають ефективність праці безпосередніх виконавців процесу управління (управлінського персоналу) та бездоганного виконання ними процесів управління (*“операційна ефективність управління”*), можна віднести основні елементи, що складають цей процес та без взаємодії яких неможливе отримання певного результату, а саме:

❑ *особистісні фактори* – якісні характеристики робочої сили, від яких залежить її успішне функціонування;

❑ *речові фактори* – наскільки ефективно використовується наявне технічне оснащення робочих місць, удосконалюються технологія управління, її методи, способи, інструменти;

❑ *організаційні фактори* – рівень дотримання регламентів управлінської діяльності, взаємовідносини та дисципліна, тощо.

Визначаючи *критерії та показники ефективності управління*, необхідно враховувати, що: [7, с.86-89]

- до *критеріїв ефективності управління* відносяться такі ознаки та сторони прояви управлінської діяльності, за допомогою аналізу яких можна визначити якість формування та реалізації управлінських функцій відповідно до потреб та інтересів, як окремих груп, так та суспільства в цілому;

- *показниками ефективності функціонування системи управління* є певна міра, що дозволяє порівняти діяльність різних органів управління (владних структур) з точки зору фактичних результатів їх діяльності відносно бажаних або необхідних (запланованих) результатів, характеру та результатів їх діяльності в різні часові періоди, а також результатів та характеру їх діяльності порівняно з діяльністю інших органів управління (владних структур).

- *вони повинні охоплювати всі сторони діяльності* (в першу чергу виявлені проблеми) і бути націлені на реалізацію цілей і завдань, які стоять перед тими, хто оцінює цю діяльність;

- *мають бути достатньо конкретними для того, щоб можна було реально здійснити оцінку діяльності на практиці*;

- *бути узгоджені між собою, а також з тими критеріями та показниками, що використовувалися при попередніх оцінках*;

- *надходити з авторитетних джерел і / або підкріплюватися відповідними доказами їх об'єктивності та актуальності*.

22.3 Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування

Оцінка результативності та ефективності публічного управління базується на тому, що управлінська діяльність, яка орієнтована на досягнення визначених стратегічних цілей, шляхом вирішення тактичних завдань, з точки зору публічного управління переорієнтовується на кінцевий результат у вигляді задоволеності окремими громадянами та суспільством в цілому обсягами та якістю товарів та послуг, що ними споживаються, наслідками їх діяльності, а також обсягами та якістю публічних послуг, які надаються суб'єктами публічного управління та адміністрування, що забезпечують поліпшення умов існування і життєдіяльності громадян. Крім того, оцінка ефективності системи публічного управління та адміністрування, яка застосовувана у формах державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями, має окремі *специфічні відмінності* від визначення відповідних оцінок стосовно управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Ці відмінності, зокрема, викликані за рахунок наявності ряду проблем та обмежень, які існують у сфері впливу публічного управління та адміністрування, але не є типовими при здійсненні бізнес – діяльності, а саме: [8]

❑ наявність монополії державних установ на виробництво/надання деяких окремих видів товарів/послуг, що виключає можливість більш-менш широкого використання ринкових важелів при оцінці керуючих дій;

❑ складнощі в питаннях конкретизації характеру і результатів діяльності ряду окремих об'єктів публічного управління, що, відповідно, ускладнює визначення кількісних і якісних характеристик цієї діяльності, а також критеріїв і показників її ефективності;

❑ суперечливість між цільовими установками діяльності ряду окремих об'єктів публічного управління та ресурсними забезпеченням для їх реалізації суб'єктам споживання результатів цієї діяльності;

❑ наявність ряду, невирішених протягом тривалого періоду, проблем в питаннях регламентації і стандартизації окремих видів діяльності суб'єктів публічного управління (як правило, що включають велику частку, так званого, «творчого» початку), а також проблем, пов'язаних з мотивацією управлінського персоналу, зайнятого в системі публічного управління і адміністрування.

Нерідко терміни “*public management*” (англ. - публічне управління) та “*public administration*” (англ. - публічне адміністрування) ідентифікують як переклад на українську мову поняття “*державне управління*”. Але, незважаючи на те, що ототожнення понять “*публічне управління*” та “*публічне адміністрування*” з терміном “*державне управління*” є широко поширеним, на наш погляд, між цими поняттями є певні відмінності (у США, наприклад, в якості синоніма терміну “*державне управління*” використовується термін “*public affairs*” – державні справи). Ця відмінність полягає, зокрема, у тому, що ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ (громадяни цієї держави) – як

населення країни (регіону, окремої місцевості) в цілому, так і різноманітні об'єднання громадян (політичні, професійні, тощо), зокрема.

Таким чином, здійснюючи оцінку ефективності функціонування публічного управління в цілому та оцінюючи його результативність необхідно зробити висновки щодо того, як управлінські процеси повинні враховувати якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому та / або відповідних бізнесових структур шляхом врахування та задоволення суспільного інтересу, в тому числі і за рахунок створення робочих місць та забезпечення гідного рівня життя працюючим, найраціональнішого використання публічної інфраструктури для виробництва та надання публічних благ, тощо.

Безумовно, у системі публічного управління центральну та визначальну роль відіграє саме державне управління, яке здійснює управлінський вплив на усі сфери суспільного життя. Але цей вплив здійснюється у поєднанні з одночасним впливом на ці сфери суспільного життя також і завдяки функціонуванню у суспільстві місцевого самоврядування та громадських й громадсько-політичних об'єднань, управлінням якими, доповнюючи державне управління і створює цілісну систему публічного управління та адміністрування. Водночас, в умовах розгортання демократичних перетворень, значно зростає також активність і роль у розв'язанні суспільних проблем громадських структур шляхом їх впливу на управління не тільки громадськими і державними справами, а також і на бізнесову діяльність. [9, с.73 - 74] Тобто, розглядаючи ефективність управління об'єктами підприємницької діяльності, “бізнесовий” управлінець, який своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, також має враховувати вплив на прийняття та реалізацію управлінських рішень “публічних аспектів” – позицію громадських структур та суспільні інтереси.

Таким чином, формулюючи основні характеристики сучасної парадигми публічного управління та адміністрування, можна, зокрема, виділити наступні аспекти: [10, с.97 - 98]

- розвиток демократичних засад в управлінні та, в зв'язку з цим, врахування громадської думки при виробленні та реалізації як державної політики і політики органів місцевого самоврядування, так і соціальної політики суб'єктів підприємницької діяльності;

- вплив на систему державного адміністрування механізмів громадського управління;

- співвіднесення інтересів загальнодержавних та місцевих, громадських та особистісних інтересів, та врахування їх впливу;

- забезпечення загальнодоступності, максимально можливої об'єктивності та повноти, а також оперативності управлінської інформації, яка торкається публічної сфери та суспільних інтересів;

- раціоналізація механізмів вироблення та реалізації управлінських процесів та організації роботи апарату управління, з урахування вимог до професіоналізму управлінських кадрів;

- забезпечення здійснення громадського контролю виконання

управлінських рішень та дотримання відповідних законів.

Найбільш вживаною оцінкою ефективності публічного управління (в першу чергу саме державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями) є *громадська оцінка* ефективності діяльності цих форм управління, яка включає оцінку і контроль, зокрема з таких питань, наприклад, як:

- законотворчість в частині забезпечення та захисту прав і свобод громадян та їх об'єднань;
- прийняття органами публічної влади тих чи інших управлінських рішень, а також хід їх реалізації;
- цільове та економне витрачання ресурсів та публічних фінансових коштів;
- забезпечення екологічної безпеки, а також збереження життя і здоров'я людей;
- якість та обсяг публічних послуг, що надаються, реалізація пріоритетних національних програм і проєктів, тощо.

Громадська оцінка ефективності публічного управління і адміністрування являє собою сукупність встановлених процедур, що здійснюються інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами (їх об'єднаннями) щодо перевірки якості здійснення управлінських функцій, а також дотримання відповідності їх результатів і наслідків інтересам особистості, сім'ї та суспільства. Врахування впливу громадської думки та її оцінка в процесі визначення ефективності публічного управління здійснюється шляхом впровадження системи її моніторингу та врахування її впливів й їх наслідків.

Вплив суспільства в цілому і його громадян (їх громадських об'єднань), зокрема, на органи публічного управління та адміністрування, як через вплив на процеси управління громадської думки так і через вплив на них громадської оцінки ефективності діяльності, перетворюють форму відносин між ними в таку, яка повинна базуватися на принципах громадянської злагоди, співпраці і забезпечувати соціальну справедливість. Така форма відносин вимагає використання під час визначення ефективності публічного управління, в якості критеріїв, показників, що характеризують *соціальну ефективність* функціонування суб'єктів управління у вигляді оцінки: [11, с.394]

- загальної соціальної ефективності, яка розкриває узагальнені результати функціонування системи управління і керованих нею об'єктів в цілому;
- спеціальної соціальної ефективності – характеристики стану організації та функціонування самого механізму керуючої підсистеми, як окремих суб'єктів загальної системи управління суспільними процесами;
- конкретної соціальної ефективності, що відображає діяльність окремих управлінських органів і посадових осіб, поодиноких управлінських рішень, дій, відносин.

Аналізуючи ефективність процесів публічного управління та адміністрування, особливу увагу необхідно приділити ефективності функціонування виконавчих органів державної влади та місцевого

самоврядування, як з точки зору ефективності діючої адміністративно-правової нормативної бази, так і щодо ефективності діяльності цих органів відповідно до діючих норм права.

22.4 Оцінка результативності та ефективності здійснення державного управління

Те, що державне управління є особливим дослідницьким напрямом, одним з перших визначив ще Вудро Вільсон, точку зору якого про виділення державного управління та публічної політики в окремий напрям наукових досліджень поділяли найбільші відомі дослідники в галузі науки управління (навіть можна сказати бездоганні авторитети цієї галузі). Серед таких вчених можна відзначити таких як Анрі Файоль, Леонард Уайт, Честер Барнард, Герберт Саймон, Дуайт Уалдо, Пітер Друкер, Вільям Нісканен, Ендрю Далшір, Йохан Олсен, Девід Осборн і інших. Один з сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що державне управління не є якимось нейтральним та технічним процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, а натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана із політикою, законами та громадянським суспільством. [12]

Значну увагу проблемам ефективності різних елементів системи державного управління, як визначального елементу публічного управління та адміністрування приділили також вітчизняні науковці, такі, наприклад, як В. Авер'янов, І. Артим, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Батанов, Р. Білик, О. Бобровська, А. Гошко, В. Дзюндюк, Е. Калабина, Ю. Ковбасюк, Т. Лукіна, А. Мельник, М. Миколайчук, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Приходченко, Г. Ситник, В. Сороко, Ю. Шаров та інші.

Поняття “державне управління”, у класичному його розуміння (що було запропоноване ще Максом Вебером), визначається як вплив органами законодавчої, виконавчої та муніципальної влади (їх уповноваженими представниками) у державному/ громадському секторі суспільного життя в цілому, та економічних відносин зокрема. Основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та поширеність управлінських рішень та дій на усе суспільство. Тому державне управління в багатьох джерелах розглядається в якості публічного адміністрування.

В принципі будь-яке управління завжди пов'язано з владою, але публічне державне управління має відношення до особливої влади – публічної державної влади з усіма її атрибутами: монополізмом на насильницькі методи, легітимною природою здійснення впливу на суспільство, суверенністю, поширенням владного впливу на все суспільство, політичної організованістю і інші. Державне управління нерозривно пов'язане із політикою (є найважливішим політичним ресурсом, а також центром політичної боротьби за владу) та здійснює керівництво і організацію задоволення суспільних інтересів в громадській сфері. При цьому поняття “громадська сфера” і “суспільний

інтерес” є тут центральними. У сферу механізмів задоволення суспільних інтересів включені як безпосередньо процеси державного управління, так і місцевого самоврядування та управління об'єднаннями і організаціями, що своєю діяльністю пов'язані з ними, а також управління об'єктами з урахуванням впливу асоціацій громадянського суспільства. [13, с.52]

Державне управління, виступаючи в якості суттєвої та визначальної складової публічного управління та адміністрування, здійснюється, за висновком вчених Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України в межах діяльності органів виконавчої влади, а також і поза їх межами. [14] До критеріїв оцінки ефективності функціонування виконавчих органів державної влади (в тому числі і виконавчих органів місцевого самоврядування) можна, наприклад, віднести, зокрема, наступні: [15, с.246-247]

- *законність* – відповідність організації діяльності та порядку реалізації актів управління з чинним законодавством;

- *доцільність* – відповідність результатів і змісту процесів управління, виражених в реальному впливі на позитивну динаміку керованої підсистеми цілям діяльності виконавчих органів (формалізованих юридично і конкретизованих в правових актах, що мають обов'язковий для конкретних суб'єктів характер);

- *раціональність* – реалізація позитивного впливу на керовану підсистему, що забезпечує досягнення мети з мінімальними витратами ресурсів.

Таким чином, коректне використання інституційних і політичних механізмів *публічного впливу* формування та реалізацію процесів управління в цілому та процесів публічного управління, зокрема, має бути спрямоване на:

- оптимальне вирішення проблемних питань *ресурсної забезпеченості* (мобілізації та раціонального перерозподілу і використання ресурсів);

- участь громадськості в *оцінюванні і контролі* органів управління та дотримання принципів прозорості та відкритості у їх діяльності;

- процеси *узгодженості різноманітних інтересів* із врахуванням потреб та пріоритетів розвитку.

Враховуючи на те, що в сфері публічного управління та адміністрування центральне місце по праву займає саме державне управління, під час визначення результативності та ефективності публічного управління та адміністрування, у міжнародній практиці переважна увага приділяється визначенню та аналізу *інтегральних показників оцінки ефективності державного управління*. Серед таких показників, що були розроблені міжнародними організаціями, до найбільш застосовуваних належать, наприклад, наступні: [16]

1. Показник *GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot)* — являє собою сукупність індикаторів, що забезпечують дослідження стану управління країною в цілому, який зафіксовано на певний момент часу. Показник складається з шести індексів, що відображають параметри державного управління, яке розуміється як сукупність традицій та інституційних утворень та включає в себе:

- а) процеси вибору, контролю та заміни уряду країни;

б) здатність уряду формулювати та проводити державну політику;

в) рівень поваги громадян та громадських об'єднань до державних інститутів, які керують економічною і соціальною взаємодією господарюючих суб'єктів підприємницької діяльності, виконавчих органів публічної влади та громадян (громадських та політичних об'єднань) в суспільстві.

До складу цього показника, яким оцінюють ефективність державного управління в порівнянні між країнами (з 1996 р кожні два роки розраховується більш ніж по 200 країнам світу), включаються наступні індекси:

- право голосу і підзвітність обранців перед своїми виборцями з можливістю впливу останніх, аж до застосування процедури відкликання обраних (*Voice and Accountability*);

- політична стабільність в країні в цілому та окремих її регіонах із забезпеченням, на підставі використання законних методів, відсутності насильства і безладів (*Political Stability and Absence of Violence*);

- якість законодавства в цілому (ступінь відповідності його загальновизнаним нормам і правилам), а також якість законодавчого та нормативного регулювання економіки країни (*Regulatory Quality*);

- додержання верховенства закону та забезпечення безумовного його дотримання (*Rule of Law*);

- ефективність діяльності уряду в частині державного управління та організації роботи органів виконавчої влади, в тому числі якість надаваних державних послуг та здійснення бюрократичних процедур, компетенція держслужбовців, рівень незалежності держслужби від політичного тиску та довіру суспільства до інститутів виконавчої влади та ін. (*Government Effectiveness*);

- контроль корупції з боку органів державного управління та сприйняття корупції суспільством (*Control of Corruption*).

2. Показник CAF (*Common Assessment Framework*) — загальна система оцінки, яка була розроблена на основі широко застосовуваної, як в приватному, так і в публічному секторах, концепції управління якістю (*Total Quality Management*). Загальна структура оцінки, що є поширеною в державах Західної та Центральної Європи, повинна:

а) служити попередніми інструментом самооцінки (тестування) ефективності управління організаціями в рамках більш загальної стратегії управління якістю;

б) сприяти проведенню порівняльних досліджень ефективності в державному секторі;

в) забезпечити своєрідний міст між різними варіантами використання управління якістю в адміністративній політиці країн ЄС.

Виходячи з поставленої мети і завдань CAF ґрунтується на двох ключових принципах: принципі сумісності з різними організаційними моделями державних адміністрацій, а також принципі застосовності для оцінки специфіки якості роботи організацій державного сектора. До ключових критеріїв оцінки відносяться оцінка повноти використання зовнішніх ресурсів та партнерських відносин в країні в цілому і окремих її регіонах, а також оцінки

якості управління в публічній сфері людськими ресурсами та їх потенціалом, що свідчить про актуалізацію соціально-психологічної складової управління і спроби оцінити насамперед якість і результативність управлінських відносин (конкретний зміст CAF і докладні інструкції по використанню цієї методики доступні в Інтернеті на всіх основних європейських мовах).

3. Показник *WBES (The World Business Environment Survey)* — є опитування, що характеризують вплив публічного управління на бізнес-середовище країни у порівнянні з світовими стандартами. Індикатори цього показника дозволяють отримати порівняльну оцінку державної політики з точки зору створення ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг в контексті взаємодії між бізнесом та державою.

4. Показник *BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey)* — оцінка впливу публічного управління та адміністрування на бізнес середовище та ефективність підприємства в країні. Індикатори цього показника дозволяють отримати порівняльну оцінку якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії між бізнесом та державою в країнах з перехідною економікою.

Цей показник застосовується у поєднанні з *індексом економічної свободи (Economic Freedom Index)*, який був розроблений американським Фондом Спадщина (*Heritage Foundation*) спільно з експертами, що об'єднані до Фонду Уол Стріт (*Wall Street Foundation*).

5. Показник *міжнародної прозорості (Transparency International)* — є світовим барометром рівня корупції як в країні в цілому, так і в окремих сферах публічного управління та напрямках здійснення державної політики, включаючи діяльність органів виконавчої влади. Визначальними індикаторами цього показника є *індекси непрозорості*, які згруповані в аббревіатуру *CLEAR* (від англ. “clear” - ясний, прозорий, чистий) і відображають показники:

- а) рівня корупції (*Corruption*);
- б) стану правової захищеності (*Legal*);
- в) рівня економічної свободи (*Economic*);
- г) стану прозорості бухгалтерської звітності (*Accounting*);
- д) ступеня нормативної урегульованості процесів взаємодії влади з бізнесом і суспільством в цілому (*Regulatory*).

Дані індекси допомагають оцінити ефективність публічного управління і адміністрування в країні з точки зору інвестування на її території коштів і розвитку з цією країною міжнародних економічних відносин.

З точки зору розробки і реалізації практичних заходів щодо реформування системи публічного управління та адміністрування з метою підвищення її результативності та ефективності, недолік наведених показників полягає в тому, що вони, власне, і не призначені для прийняття управлінських рішень з цих питань. На основі аналізу наведених показників складно визначити, що конкретно необхідно змінити в системі управління, щоб підвищити підсумкову оцінку рівня державного управління та рейтинг країни в цілому. Крім того, дані індекси відображають не стільки якості існуючої системи державного управління та результативність і ефективність її

функціонування, скільки наявні особливості суспільно-політичного життя країни та економічної політики, що реалізується в країні органами публічного (в першу чергу і в значній мірі державного) управління та адміністрування.

1. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується широкою участю громадян та їх об'єднань як в оцінюванні діяльності суб'єктів управління (шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням та використанням коштів, в першу чергу бюджетних), так і у розробленні та реалізації управлінських рішень в цілому, що вимагає адаптації традиційних механізмів діяльності органів управління (як тих що функціонують в органах публічної влади та інститутів громадянського суспільства, так і у приватному секторі) до нових реалій і цінностей.

2. В умовах розгортання демократичних перетворень, зростає активність громадських структур та їх вплив у розв'язанні суспільних проблем та інтересів як на публічне управління та адміністрування, так і на публічні аспекти бізнесового управління.

3. Розглядаючи сутність управлінської праці з точки зору визначення її результативності та ефективності, через її функціональне призначення та зміст результатів, що досягаються, необхідно зважати на те, що управлінська праця має свої особливості, зокрема змінюється в залежності від виконуваних управлінських функцій характер цієї праці, яка поєднує в собі риси та ознаки як адміністративної праці, так і евристичної і операторської праці. Крім того, специфічним є як предмет управлінської, так і форма результатів її здійснення. При цьому безпосередні результати управлінської праці важко піддаються кількісній оцінці, що вимагає застосування непрямих та опосередкованих показників.

4. Неможливість оцінити суспільний продукт, суспільну працю, результат впливу управлінської підсистеми на керовану нею підсистему цілісного організму з метою забезпечення його успішного функціонування лише економічними показниками зумовлює складність і суперечливість самого поняття “ефективність управління” як в сенсі управління в цілому, так і в його публічному аспектах зокрема.

5. Успішність функціонування будь якої системи управління (поза залежністю від її форм, методів та сфер застосування) визначається тим, щоб під час діяльності об'єкту управління ним робилися лише “*правильні справи*” (оцінюється показником “*результативність*”), при цьому ці справи мають робитися “*правильно*” (в правильний спосіб, що оцінюється показником “*продуктивність*”), а також “*економно*” (з мінімальними витратами, що оцінюється показником “*економічність*”).

6. Інтегральним показником, що характеризує загальну оцінку ефективність функціонування керуючої системи об'єкта управління, має бути показник, який враховує як ступінь досягнення поставленої мети (результативність системи), так і ефективність використання не тільки спожитого ресурсу, а й усього функціонуючого.

7. Ефективність управління та адміністрування як максимально отриманий результат (у порівнянні із прогнозними і запланованими) при чітко

визначених заздалегідь витратах або ж отримання запланованих результатів за умови їх досягнення при мінімальних витратах наявних ресурсів є реально існуючим феноменом, гнучким за своєю формою прояву і дуалістичним за своєю суттю (є точки зору оцінюванням), а також є комплексною, і, водночас, диференційованою, багаторівневою управлінською характеристикою.

8. Диференціація показників ефективності та результативності управління передбачає застосування комплексу показників, зокрема:

- показників, що відображують кінцевий ефект функціонування об'єкта управління в цілому;
- показників, що характеризують ефективність функціонування окремих підсистем (відділів, управлінь, департаментів, тощо) загальної системи управління (*“системна ефективність управління”*);
- показники, які оцінюють ділові якості управлінського персоналу та їх потенціал (*“операційна ефективність управління”*).

9. В сучасних умовах будь-яка система управління, як система розробки та реалізації владних функцій, відчуває на собі вплив громадської думки що і робить будь-який процес управління тією чи іншою мірою публічним. Однак, на ефективність публічного управління та адміністрування значною мірою впливає і ще й громадська оцінка ефективності діяльності цих форм управління, а також окремі специфічні відмінності від визначення відповідних оцінок стосовно управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності.

10. Вплив суспільства в цілому і його громадян (їх громадських об'єднань) зокрема, на органи публічного управління та адміністрування, перетворюють форму відносин між ними в таку, що вимагає використання під час визначення ефективності публічного управління, в якості критеріїв, показників, таких індикаторів, що характеризують соціальну ефективність функціонування суб'єктів управління.

11. Аналізуючи ефективність процесів публічного управління, особливу увагу необхідно приділити ефективності функціонування виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування, як з точки зору ефективності діючої адміністративно-правової нормативної бази, так і щодо ефективності діяльності цих органів відповідно до діючих норм права.

12. Базовими/основоположними критеріями будь-якого оцінювання результативності та ефективності управління слід визнати ті критерії, які відповідають цільовим настановам діяльності об'єкту управління та логічно випливають із фундаментальних принципів сучасних концепцій управління, що складають основу забезпечення ефективності функціонування як системи управління в цілому, так і публічного управління та адміністрування, зокрема.

13. Технології публічного управління мають бути спрямовані на раціоналізацію та систематизацію діяльності суб'єктів управління, в результаті чого досягається поставлена мета діяльності та відбуваються якісні зміни стану об'єкта самого управління.

14. Використання міжнародних інтегральних показників оцінки ефективності державного управління надає загальну характеристику не стільки

якості існуючої системи державного управління та результативності і ефективності її функціонування, скільки відображає наявні особливості суспільно-політичного життя країни та економічної політики, що реалізується в країні органами публічного (в першу чергу і в значній мірі державного) управління та адміністрування.

Література

1. Мороз, О.С. Управління людськими ресурсами: навчальний посібник [Текст] / О.С. Мороз. – Запоріжжя: вид-во ЗДІА, 2015. – 324с.;
2. Друкер, Питер Ф. Енциклопедія менеджмента [Текст] / П. Ф. Друкер; [пер. с англ. Ф. П. Тарасенко]. – М.: ООО «И.Д. Вільямс», 2008. – 432 с.;
3. Ведунг, Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст] / Е. Ведунг; [пер. з англ. В.Шульга]. – К.: вид-во «Все увито», 2003. – 350 с.;
4. Эффективность и результативность в рамках концепции эффективности в государственном управлении: вопрос терминологии //«Expert Online» от 04.08.2015; [Електронний ресурс]. – Режим доступа (URL): <http://expert.ru/2015/08/4/effektivnost-i-rezultativnost-v-ramkah-kontseptsii-effektivnosti-v-gosudarstvennom-upravlenii-vopros-terminologii/>;
5. Блэйк Р., Мутон Д. Научные методы управления [Текст] / Р. Блэйк, Д. Мутон; [пер. с англ. И. Ющенко]. – Киев: Высшая школа, 2013. – 274 с.;
6. Минцберг, Г. Менеджмент: природа и структура организаций глазами гуру / Г. Минцберг; [пер. с англ. О.И. Медведь]. – М.: ЭКСМО, 2009. – 463 с.;
7. Дункан, Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте: уроки основоположников менеджмента и управленческой практики / Д.У. Дункан; [пер. с англ. О.И. Медведь]. – М.: Дело, 2006. – 272 с.;
8. Грицяк, А.І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / А.І. Грицяк; [Електронний ресурс]. – Режим доступа (URL): http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Grytciaak.htm#_ftn1;
9. Мельник, А.Ф. Державне управління: підручник [Текст] / А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.;
10. Бакуменко, В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія [Текст] / В.Д. Бакуменко та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.;
11. Атаманчук, Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность [Текст] / Г. В. Атаманчук. – М.: Акад. проект, 2006. – 584с.;
12. Державне управління в умовах адміністративної реформи // [Електронний ресурс]. – Режим доступа (URL): <http://www.refine.org.ua/download-4812.html>;
13. Государственная политика и управление: учебник [Текст] / под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с.;
14. Авер'янов, В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки //«Jurisprudential on-line»; [Електронний ресурс]. – Режим доступа (URL): <http://www.lawyer.org.ua/?w=p&i=6&d=45>;
15. Шмалій, О. В. Административно-правовые средства обеспечения эффективности деятельности исполнительной власти: монография [Текст] / О. В. Шмалій. – М.: Медиа-Вак, 2010. – 375с.;

16. Штрик, А. А. Критерии, показатели и методики оценки эффективности функционирования правительств / А. А. Штрик; [Электронный ресурс]. — Режим доступа
(URL): http://www.novtex.ru/IT/it2011/number04_pril.html.