

DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.1>

УДК 351.81

**Вольська Олена Михайлівна**

професор кафедри публічного управління та адміністрування  
ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет», м. Херсон,  
доктор наук з державного управління

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК РЕЗУЛЬТАТ СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ У ДЕРЖАВІ**

*Система публічного управління має свою певну складність, яку важко виміряти і математично оцінити, але підвищує інтерес до дослідження критеріїв виміру цієї системи. Ефективність публічного управління будується на системі принципів, є результатом впливу багатьох чинників і має свою відповідну систему виміру.*

*У статті пропонується здійснення цього процесу за допомогою певних визначень і критеріїв – через керованість, за об'єктом управління та за суб'єктом управління.*

*Надаються визначення ефективності через систему надання публічних послуг на основі напрацювань українських і закордонних науковців.*

*Відзначається явище керованості в системі публічного управління, яку можна оцінити двома засобами: 1) оцінювання керованості за об'єктом управління, тобто за кінцевими підсумками функціонування системи надання публічних послуг (якість надання); 2) оцінювання керованості за суб'єктом управління, тобто за процедурами, які здійснюють органи публічної влади при регулюванні процедури надання публічних послуг.*

*Зазначено, що з урахуванням сучасних досліджень, до публічної послуги належать всі види послуг, які надаються органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають в їх управлінні. До видів цих послуг належать: державні (будь-які платні послуги, обов'язковість яких устанавлюється законодавством), муніципальні (послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями за рахунок коштів місцевого бюджету).*

*Визначено, що управлінська праця передбачає керівні операції, пов'язані з визначенням загальних цілей, завдань, механізмів, здійсненням контролю за діяльністю підрозділу; спеціалізовані операції, до яких відносять операції, пов'язані з рішенням спеціалізованих завдань у межах повноважень; операторські операції, до яких відносять операції, пов'язані із виконанням наказу, розпорядження.*

*У висновках робиться акцент на потребі виміру ефективності публічного управління через показники якості та рівня життя.*

*Набувають перспективи питання математичного виміру ефективності систему публічного управління.*

**Ключові слова:** ефективність, публічне управління, публічна послуга, керованість, об'єкт управління, суб'єкт управління.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Сучасна концепція публічного управління формувалась під впливом суспільних процесів, які формувались у другій половині ХХ сторіччя у країнах західної Європи та США. Це формування було зумовлене змінами в державному управлінні

країнами, заміною державного менеджменту на публічний з упровадженням ринкової моделі в систему державного управління. Найважливішою складовою сучасної концепції публічного управління є визначення його ефективності та результативності з урахуванням впливу на суспільство. Ефективність – це результат від певних дій, які узгоджено з метою (наприклад, показники прибутковості можна вважати показниками ефективності). У публічному управлінні ефективність – це також результат впливу керівної підсистеми на керовану з метою успішного функціонування всієї системи управління. Саме з'ясуванню цього процесу, визначенню необхідних критеріїв і присвячена ця стаття.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему ефективності державного управління розглядали українські вчені В.Цветков, І.Кресіна, А.Коваленко [1], Л. Приходченко [2], І. Розпутенко [3]; публічного управління – Ю. Шаров [4]; ефективність та результативність управління на рівні держави розглядали і закордонні вчені С. Гранді [5], М. Лі [6], У. Мандл, А. Діркс, Ф. Ілзковіц Ф. [7], М. Рутгерс, Х. Ван дер Меєр [8], Т. Счер [9].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на істотну кількість досліджень питання ефективності державного й публічного управління, залишаються відкритими питання визначення критеріїв ефективності та процедури оцінювання впливу органів публічної влади на суспільні процеси.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – на основі досліджень українських і закордонних науковців, за допомогою синергетичного та системного підходів визначити основні критерії ефективності публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективність управлінської дії – це питання, яке має свою особисту природу через взаємодію мети та результату. В економіці ефективність – це співвідношення прибутку з витратами, так

звана «цільова ефективність». У менеджменті підприємств існує соціальна та організаційна ефективність. Зміст першої – у соціальній особливості трудової діяльності, а другої – у синергетичному ефекті організаційної системи.

Починаючи з 70-років ХХ сторіччя, ефективність з менеджменту підприємств переміщається у державний сектор, з'являються відповідні теорії й концепції – наприклад, «доброго врядування» та «нового державного управління», «доброго адміністрування», які застосовують у системі управління державою всі найкращі методи, принципи й механізми успішного ведення бізнесу.

Досвід розвинутих країн свідчить про те, що для сталого розвитку економіці країни потрібна висока ефективність державного й публічного управління, коли кожен громадянин через відповідні інструменти долучається до керування суспільними процесами. При цьому ефективність набуває публічності, тобто загальна управлінська ефективність належить до важливих цінностей суспільства [1].

Про цінність ефективності говорить американський дослідник Х. Шахтер [10], інші ж [8; 9] говорять про два підходи до природи ефективності – бюрократичний та демократичний, які протилежні за своєю сутністю, але не виключають важливості оцінки публічного управління. З урахуванням цих думок можна надати визначення ефективності публічного управління – це взаємодія ресурсів і результатів з урахуванням принципів демократизму та звітності органів влади перед своїми громадянами.

Ефективність публічного управління можна розглядати як найкоротший шлях до досягнення мети, цієї думки дотримуються Симон, а Дж. Фредіксон [11] заявив, що «справедливий, ефективний і економічний» є «трьома стовпами» публічного управління. Він вважає, що «справедливий» складається з таких якостей, як «справедливість і рівність», у той час як «ефективний» означає робити краще або найвдаліше, а «економічний» – досягати цього з найменшими витратами.

З урахуванням спрямованості статті на ефективність можна зробити акцент на двох моментах: ефективність публічного управління охоплює не тільки співвідношення, і тому важливо визначити в математичному вигляді результат ефективності (ефект). Друге – прибутковість як результат роботи економічної системи не може бути результатом публічного управління.

Результатом у публічному управлінні може бути досягнення суспільних благ (якість освіти, якість охорони здоров'я, якість транспорту). Іншими словами, це якість публічних послуг, які отримує населення від системи публічного управління. Ефективним публічне управління може бути лише тоді, коли управлінський процес, тобто реалізація функцій керівної системи, призведе до розв'язання завдань, які стоять перед нею, і до бажаного суспільно корисного результату[1].

Ефективність публічного управління будується на системі принципів, є результатом впливу багатьох чинників і має свою відповідну систему виміру.

Система принципів публічного управління будується на ухваленому Радою Європи документі «Committee of Ministers of the Council of Europe» [12] 2007 року. До неї належать:

– принцип законності, коли органи публічної влади мають діяти відповідно до чинного законодавства;

– принцип рівності, коли органи публічної влади не мають дискримінувати приватних осіб і однаково поводитися з приватними особами, які опинилися в однаковій ситуації;

– принцип неупередженості, коли органи публічної влади мають діяти об'єктивно, ураховуючи лише відповідні питання.

– принцип пропорційності, коли органи публічної влади вживають заходів, що зачіпають права чи інтереси приватних осіб особи лише в тих випадках, коли це потрібно, і в обсязі, необхідному для досягнення поставленої мети;

– принцип правової визначеності, коли органи публічної влади не мають втручатися в права й остаточні правові ситуації за винятком випадків, коли це вкрай потрібно в інтересах суспільства;

– принцип ужиття заходів упродовж строку, встановленого законом, коли органи державної влади мають діяти та виконувати обов'язки упродовж цього строку;

– принцип участі, коли органи публічної влади надають можливість громадськості за допомогою відповідних засобів брати участь у підготовці та здійсненні адміністративних рішень, які впливають на права та інтереси;

– принцип поваги до конфіденційності, коли органи публічної влади вживають усіх необхідних заходів для поваги та гарантії конфіденційності під час обробки персональних даних;

– принцип прозорості, коли органи публічної влади мають забезпечити інформування приватних осіб про свої дії та рішення.

До чинників ефективності належать політичні, організаційно-структурні, фінансові, технічні, технологічні, правові, людські. Останні є визначальними, тому що сама людська специфіка публічного управління є основною при формуванні умов для існування людини (люди для людей). Саме ця дія вимагає якісної та кількісної оцінки [1].

Ефективність публічного управління може бути оцінена за допомогою інтегрального вимірювання за рівнем реалізації цільових завдань, надійності, організованості системи управління, оптимальності та швидкості ухвалення управлінських рішень, які ухвалюються органами публічної влади, раціональності здійснення організаційно-технологічних процесів в органах публічного управління на місцевому рівні.

Крім очевидної складності комплексної оцінки ефективності функціонування системи публічного управління, потрібно звернути увагу на складність кількісного виміру роботи цієї системи. Органи публічної влади залежно від функцій, які вони виконують, вимагають якісних і кількісних

індикаторів оцінювання їх діяльності.

Ефективність системи публічного управління можна оцінити за допомогою керованості, яку можна схарактеризувати як критерій якості системи публічного управління, що відбиває відношення між суб'єктом та об'єктом управління, що дозволяє мобілізувати ресурси управління для досягнення суспільно значущих цілей. Поняття керованості базується на іманентній здатності системи публічного управління визначити цілі, складати плани, організувати та регулювати процес їх реалізації.

Підвищення керованості можна представити як цілеспрямований процес впливу органів публічної влади на об'єкти управління, який реалізується через методи, механізми та інструменти взаємодії, що призведе до приросту результативності діяльності керованого об'єкта.

Можна стверджувати, що керованість публічного управління виявляється через планомірність, повноту, сучасність та економічність досягнення цілей, і це дозволяє виділити чотири рівні (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікаційні ознаки рівнів керованості

Клас управління	Характер досягнення цілей	Повнота досягнення цілей	Своєчасність досягнення цілей	Використання ресурсів	Ефект	Рівень керованості
1	2	3	4	5	6	7
Високий	Плановий	Повне досягнення та забезпечення надпланових надпланових цілей	В термін і достроково	Економія	Синергетичний	Високий
Нормативний	Плановий	Повне досягнення	В термін	В межах нормативів	Синергетичний	Достатній
Низький	Імовірнісний	Часткове досягнення чи повне, з перевитратою ресурсів	З порушенням терміну	Перевитрата	Емерджентний	Низький
Відсутній	Імовірнісний	Цілі не досягаються	-	втрати	-	-

Керованість у системі публічного управління можна оцінити двома засобами:

1) оцінювання керованості за об'єктом управління, тобто за кінцевими підсумками функціонування системи надання публічних послуг (якість надання);

2) оцінювання керованості за суб'єктом управління, тобто за процедурами, які здійснюють органи публічної влади при регулюванні процедури надання публічних послуг.

З урахуванням сучасних досліджень, до публічної послуги належать всі види послуг, які надаються органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають в їх управлінні [15]. До видів цих послуг належать: державні («будь-які платні послуги, обов'язковість яких встановлюється законодавством, які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» [13]), муніципальні («послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету» [14]).

Оцінювання якості надання публічних послуг можна здійснюватися за певними критеріями (табл.2)

Таблиця 2

Критерії оцінювання публічних послуг

Критерії	Вимір
Своєчасність та ефективність	Число випадків надання послуг в установлений строк з моменту здавання документів.
	Кількість споживачів, які очікують на отримання послуги в черзі не більше 40 хвилин.
Відповідність стандартам, адміністративним правилам і вимогам отримувача послуги	Кількість споживачів, задоволених якістю процесу надання послуг.
	Число випадків правильно оформлених документів (нарахування, звіти та виплати).

Комфортність очікування і отримання послуги (технічне оснащення, місце очікування, тривалість надання та ін.	Кількість споживачів, задоволених процесом надання послуги
Простота і раціональність (принцип «єдиного вікна», ціна, фізична доступність)	Кількість споживачів, задоволених простотою і раціональністю надання послуги

Оцінювання керованості за суб'єктом можна здійснити за результатами управлінської праці: ухвалення оперативних рішень, видання завдань підлеглим; контроль виконання виданих завдань; підготовка поточних планів робіт; підготовка звітів про виконання планів, програм і т. ін.; інформування керівництва про виконані роботи; робота з підлеглими і фахівцями управління / відділу; контакти з вищим керівництвом; прийом відвідувачів; підготовка, проведення та участь у нарадах і т. ін.

Управлінська праця ділиться на:

- керівні операції, до яких відносять операції, пов'язані з визначенням загальних цілей, завдань, механізмів, а також здійснення контролю за діяльністю підрозділу;
- спеціалізовані операції, до яких відносять операції, пов'язані з рішенням спеціалізованих завдань у межах своїх повноважень;
- операторські операції, до яких відносять операції, пов'язані з виконанням наказу, розпорядження;
- інші операції, до яких відносять операції, що не стосуються змісту й виконання основних функцій.

Також управлінська праця ділиться залежно від завдань розвитку (безперервне поліпшення функціонування підрозділу адміністрації на базі нових знань і передового досвіду з метою підвищення ефективності діяльності) і завдань відтворення (вирішення поточних завдань підрозділами адміністрації, що забезпечує відтворення досягнутого рівня економічних і соціальних показників, якості та ефективності діяльності).

Дуже важко знайти єдиний критерій ефективності публічного управління, тому що соціальне середовище, де функціонують системи



управління, має свою специфіку. Результатом функціонування системи публічного управління може бути показник якості та рівня життя населення країни загалом чи регіонів зокрема. Але вони не враховують процедуру ухвалення рішення, що може вплинути на ефективність.

**Висновки з даного дослідження.** З урахуванням вищенаведеного робимо висновок, що у практичній діяльності можна використовувати два способи оцінювання ефективності публічного управління через керованість – за об’єктом управління та за суб’єктом управління. Перший можна здійснювати через показники якості та рівня життя, а другий – через результативність органів публічної влади.

**Перспективи подальших досліджень.** У перспективі – дослідження питань математичного виміру ефективності системи публічного управління.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цветков В. В. Суспільне трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти. Київ. Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. 496 с.
2. Приходченко Л. Щодо сутності поняття «ефективність» в системі демократичного врядування // Актуальні проблеми державного управління. В.3 номер 31. С.57-65
3. Ефективність державного управління упоряд. І. Розпутенко Київ: К.І.С., 2002. 420 с.
4. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. / Державне управління та місцеве самоврядування. В.1 номер 4. С.294-304
5. Grandy, C. The “efficient” public administrator: Pareto and a well-rounded approach to public administration. *Public Administration Review*, 69, 1115-1123.
6. Lee, M. (2008). *Bureaus of efficiency: Reforming local government in the progressive era*. Milwaukee, WI: Marquette University Press.
7. Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending (Economic Papers 301). *Economic and Financial Affairs*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication11902\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf) doi:10.2765/22776
8. Rutgers, M. R., van der Meer, H. (2010). The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*, 42, 755-779. doi:10.1177/0095399710378990
9. Scheer, T. J. (2010). “Efficiency” and the establishment of public administration. *Public Administration Review*, 70, 832-835. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02214.x
10. Schachter, H. L. (2007). Does Frederick Taylor’s ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of government efficiency in our time. *Public Administration Review*, 67, 800-810.

11. Frederickson, H. G. (2010). Social equity and public administration; origins, developments, and applications. Retrieved from <http://books.google.com/books?id=d0Q7sfY8IHgC&lpq=PR15&ots=GmDoalQErj&dq=equity%20in%20efficiency%20public%20administration&pg=PR4#v=onepage&q=equity%20in%20efficiency%20public%20administration&f=false>
12. Committee of Ministers of the Council of Europe URL: <https://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications>
13. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України № 334/94 від 28.12.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2%D1%80>
14. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України № 90 від 15.02.2006 р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>
15. ЩОДО надання роз'яснень термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : лист Міністерства юстиції України № 967-0-209-22 від 18.12.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>

## ANNOTATION

**Volska Olena.** Doctor of science in public administration, associate professor, professor of the chair of public management and administration SHII"Kherson State Agrarian University", Kherson, Ukraine

## EFFICIENCY OF PUBLIC MANAGEMENT AS A RESULT OF PUBLIC PROCESSES IN THE STATE

The public administration system has some complexity, which is important to measure and mathematically evaluate, but increases the interest in exploring the criteria for measuring this system. The effectiveness of public administration is based on a system of principles, is the result of many factors, and has its own appropriate system of measurement.

The article proposes the implementation of this process by means of certain definitions and criteria: through controllability: by control entity and control entity.

Efficiency definitions are provided through a system of public service delivery based on the experience of Ukrainian and foreign scientists.

There is a phenomenon of controllability in the public administration system, which can be assessed by two means: 1) assessment of controllability by

the management object, that is, by the final results of the functioning of the public service delivery system (quality of provision); 2) assessing the governance of the entity, that is, the procedures performed by public authorities in regulating the procedure for providing public services.

According to modern research, all types of services provided by public authorities, enterprises, institutions and organizations under their management are included in the public service. The types of these services include: government (any fee-based services required by law), municipal (services provided by local governments, executive bodies and enterprises, institutions, organizations at the expense of the local budget).

It is determined that managerial work involves management operations related to defining the general goals, objectives, mechanisms, control over the activity of the unit; specialized operations, which include operations related to the resolution of specialized tasks within the mandate; Operator operations to which orders related to the execution of orders.

The findings focus on the need to measure the effectiveness of public administration through quality and standard of living.

The issues of mathematical measurement of the effectiveness of the public administration system are gaining ground.

**Key words:** efficiency, public administration, public service, controllability, management entity.

### References:

1. Cvyetkov V. V. *Suspilne transformaciya i derzhavne upravlinnya v Ukraini: politiko-pravovi determinanti*. Kiyiv. Koncern «Vidavnichij Dim «In Yure». 2003. 496 s.
2. Prihodchenko L. *Shodo sutnosti ponyattya «efektivnist» v sistemi demokratichnogo vryaduvannya // Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya*. V.3 nomer 31. S.57-65

3. Efektivnist derzhavnogo upravlinnya uporyad. I. Rozputenko Kiyiv: K.I.S., 2002. 420 s.
4. Sharov Yu. Yevropejski standarty publichnogo upravlinnya: proekciya na municipalnij riven. / Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya. V.1 nomer 4. S.294-304
5. Grandy, C. The “efficient” public administrator: Pareto and a well-rounded approach to public administration. *Public Administration Review*, 69, 1115-1123.
6. Lee, M. (2008). *Bureaus of efficiency: Reforming local government in the progressive era*. Milwaukee, WI: Marquette University Press.
7. Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending (Economic Papers 301). *Economic and Financial Affairs*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication11902\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf) doi:10.2765/22776
8. Rutgers, M. R., van der Meer, H. (2010). The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*, 42, 755-779. doi:[10.1177/0095399710378990](https://doi.org/10.1177/0095399710378990)
9. Scheer, T. J. (2010). “Efficiency” and the establishment of public administration. *Public Administration Review*, 70, 832-835. doi:[10.1111/j.1540-6210.2010.02214.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02214.x)
10. Schachter, H. L. (2007). Does Frederick Taylor’s ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of government efficiency in our time. *Public Administration Review*, 67, 800-810.
11. Frederickson, H. G. (2010). Social equity and public administration; origins, developments, and applications. Retrieved from <http://books.google.com/books?id=d0Q7sfY8IHgC&:lpg=PR15&ots=GmDoalQErj&dq=equity%20in%20efficiency%20public%20administration&pg=PR4#v=o>

[nepage&q=equity%20in%20efficiency%20public%20administration&f=false](#)

12. Committee of Ministers of the Council of Europe URL:  
<https://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications>

13. Pro opodatkuvannya pributku pidpriyemstv : Zakon Ukraini № 334/94  
vid 28.12.1994 r. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-  
%D0%B2%D1%80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2%D1%80)

14. Konceptiya rozvitku sistemi nadannya administrativnih poslug  
organami vikonavchoyi vladi : rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukraini №  
90 vid 15.02.2006 r URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

15. ShODO nadannya roz'yasnen terminiv, yaki zastoso-vuyutsya u  
Zakoni Ukraini «Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukraini  
shodo vidpovidalnosti za korupcijni pravoporushennya» : list Ministerstva  
yusticiyi Ukraini № 967-0-2-09-22 vid 18.12.2009 r.  
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>