



УДК 35.07:351.72.001.57

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2024.5>**С. Матчук,**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри управління фінансово-економічною безпекою
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»**М. Фурдига,**кандидат сільсько-господарських наук,
старший науковий співробітник,
директор
Інституту картоплярства Національної академії аграрних наук України

ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: КОНЦЕПЦІЯ, УМОВИ ТА МЕТОДОЛОГІЯ

Вступ. Управління державною владою є важливим аспектом сучасного суспільства, оскільки впливає на всі сфери життя та визначає рівень добробуту і розвитку громадян. Ефективне управління державними інституціями є запорукою успішного функціонування держави та досягнення її стратегічних цілей. Саме тому важливим є розуміння концепції ефективного управління, визначення умов, що сприяють його впровадженню та розробка методології оцінки та підвищення рівня управлінської діяльності в державних установах.

Метою статті є розгляд та аналіз поняття ефективності управління в контексті державних установ. Завданням роботи є розкриття поняття ефективного управління державними структурами, встановлення умов, необхідних для досягнення цієї ефективності, а також висвітлення методології оцінки та підвищення рівня управлінської діяльності в державних установах.

Результати дослідження. Ефективне функціонування та вдосконалення органів публічної влади ґрунтується на оцінці їхньої ефективності. Останніми роками питання

підвищення ефективності державного управління стало одним з основних напрямів фундаментальних досліджень у багатьох науках, у тому числі і в юриспруденції. Адже, як справедливо зазначає Б. М. Гавришин, «від ступеня ефективності управлінської діяльності безпосередньо залежить добробут людини, а отже, і ефективність соціальної системи» [1, с. 216].

У науковій літературі підкреслюється, що «поняття ефективності ще недостатньо концептуалізоване, особливо у сфері державного управління. Причини цього полягають у тому, що проблема є складною і багатогранною, а головне – важко визначити критерії оцінки ефективності управлінської діяльності» [2, с. 4]. З огляду на це, вважаємо, що основна увага має бути зосереджена на питанні визначення ефективності системи управління в цілому та її складових, зокрема ефективності інституційної системи як управлінської підсистеми.

Розглянемо визначення поняття «ефективність» більш детально. Ефективність управління може бути визначена в рамках використання ресурсів відповідно до досягнення цілей організації Н. П. Бортник також виокрем-



лює економічну ефективність з точки зору економічної науки. Економічна ефективність означає отримання максимально можливої вигоди від наявних ресурсів. Для цього завжди необхідно порівнювати вигоди і витрати. Іншими словами, передумовою ефективності є раціональна поведінка, яка спрямована на отримання найбільшої вигоди (результату) при найменших витратах [3, с. 15];

В англійській науці для опису результативності такого типу адміністрування використовується термін «ефективність» (efficiency). Він вживається у значенні «продуктивність» і означає порівняння витрат і результатів діяльності державного механізму [4]. У більшості випадків економічну ефективність можна звести до фінансових показників. Аналогічно, у багатьох випадках проблема ефективності роботи органу управління зводиться до ефективності роботи працівників організації, зміни їх кількості, якості та витрат часу, а метою науки управління, що базується на цьому, є досягнення економічної та технічної ефективності за допомогою наукового спостереження та аналізу [5]. Однак такий підхід до вирішення проблеми залишає поза увагою науковців і практиків найважливішу складову управлінської ефективності – соціальну: на думку А. А. Коваленко, з точки зору чистої ринкової ефективності, реалізація активної соціальної політики на державному рівні ефективно підвищує темпи економічного розвитку держави сукупність «збиткових дій», які знижують її потенціал. Однак, враховуючи безліч інших факторів, що впливають на розвиток виконавчої влади, ця діяльність є одним з найважливіших напрямів національного розвитку на даному етапі [6, с. 61–62].

Таким чином, соціальна ефективність є частковим критерієм результативності соціальної роботи і, в більшості випадків, основним показником ефективності управлінської діяльності щодо забезпечення реалізації прав

людини. Основна складність полягає в тому, що в більшості випадків соціальна ефективність не може бути визначена кількісно. Співвідношення та порівняння між адміністративними витратами та рівнем суспільних потреб, що фінансуються за рахунок адміністративних витрат, є сутністю адміністративної ефективності. Однак вона може бути визначена лише з урахуванням усіх елементів управління. Більше того, хоча в більшості випадків адміністративні витрати не складно підрахувати, наука не розробила методології визначення соціальної віддачі публічного управління, а більшість наукових досліджень на цю тему присвячені окремим аспектам проблеми і не розглядають їх взаємозв'язок і взаємозалежність.

Важливим елементом ефективності є також врахування зовнішніх і внутрішніх умов, в яких відбувається управління, в тому числі державне управління. Так, В. В. Цветков зазначає: «Ефективність не є постійною величиною, оскільки сама перебуває під впливом мінливої сукупності умов і є чутливою до багатьох факторів, пов'язаних з поведінкою людей» [2, с. 54]. Тому ефективність системи органів публічної влади залежить не тільки від організаційної структури цієї системи, забезпеченості ресурсами, кваліфікації державних службовців або їх чисельності та інших внутрішніх обставин (внутрішнього середовища), але й від факторів зовнішнього середовища, які можуть бути поза контролем суб'єкта управління і тому суттєво впливати на результативність його адміністративної діяльності.

Таким чином враховуючи викладене вище, доцільно визначити ефективність управління органами публічної влади як здатність цих органів досягати поставлених цілей і виконувати свої функції з максимальною продуктивністю та результативністю.

Відмітимо, що поняття ефективності органів публічної влади включає кілька важливих аспектів, а саме:



1) досягнення цілей полягає у ефективності, яка вимірюється здатністю органів державної влади досягати цілей і завдань, які вони перед собою ставлять. Цілі можуть варіюватися від забезпечення безпеки та порядку до економічного розвитку та соціального добробуту;

2) оптимальне використання ресурсів полягає у належному врядуванні, що передбачає економне та ефективне використання фінансових, людських і матеріальних ресурсів. Влада повинна максимально ефективно використовувати ресурси, щоб максимізувати соціальний та економічний вплив;

3) ефективність процесу це оцінка того, наскільки ефективно орган влади виконує свої функції та завдання. Сюди входить швидкість прийняття рішень, якість надання послуг та задоволеність громадян;

4) відкритість та підзвітність, що рівень відкритості та підзвітності перед громадянами. Органи влади повинні забезпечити доступність інформації про свою діяльність, а також розуміння і врахування потреб та очікувань громадян.

Отже, загалом, ефективність управління органами публічної влади є важливим показником здатності адміністрації забезпечувати розвиток і процвітання суспільства та виконувати свої конституційні і правові обов'язки.

Відповідно, методологія підвищення ефективності публічного управління базується на принципах належного врядування, прозорості, відповідальності та підзвітності суспільству. Вона спрямована на досягнення результатів, які відповідають потребам та очікуванням громадян.

Таким чином, методологія управління ефективністю діяльності органів публічної влади – це сукупність підходів, методів, інструментів та принципів, що використовуються для визначення та оцінювання ефективності управлінської діяльності в публічних

органах. Методологія допомагає органам публічної влади розробляти стратегії, ставити цілі та завдання, оцінювати результати та приймати рішення щодо вдосконалення управління. Вона базується на вивченні кращих управлінських практик, аналізі даних, використанні ключових показників ефективності та залученні зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень. Методології підвищення ефективності управління в органах публічної влади спрямовані на досягнення оптимальних результатів управління, підвищення якості послуг та задоволення потреб громадян.

Відмітимо, що ефективність публічного управління також залежить від економічних, кадрових, організаційних, правових та політичних умов.

Рационалізація системи органів публічної влади в Україні та організаційно-правове забезпечення цього процесу повинні враховувати загальний вплив низки суспільно-політичних чинників і визначати умови, що впливають на ефективність системи публічного управління. Цей процес не може бути успішним без урахування як позитивних, так і негативних факторів [7, с. 159]. Визначивши ці фактори, можна розробити методи запобігання або зменшення впливу дестабілізуючих або негативних факторів, водночас створюючи умови для розвитку та дії позитивних факторів.

У науковій літературі прийнято розрізняти внутрішнє та зовнішнє бізнес-середовище, де внутрішнє бізнес-середовище включає внутрішні та зовнішні фактори впливу [8]. Виокремимо чинники, які впливають на управлінську ефективність.

Державне управління та його ефективність в сучасних умовах значною мірою залежать від політичної ситуації в країні. Тому необхідно враховувати, що багатопартійна система, яка існує в Україні, посилює динамізм і політичну боротьбу, що може призвести до нестабільності позицій у урядовому кабінеті та частоті зміни



окремих міністрів. За таких обставин структура публічного управління має бути побудована таким чином, щоб мінімізувати негативний вплив політичної конкуренції на процес управління та роботу державних інституцій. Головним керівним принципом діяльності органів управління має бути виконання державних завдань, а не інтереси окремих політичних груп [9]. Позитивним моментом тут є те, що у сферу управління можуть прийти люди з більш прогресивними поглядами, які генеруватимуть нові ідеї.

Наступною умовою ефективності публічного управління є створення та формування нової фінансово-економічної основи функціонування відповідної системи. Зокрема, управлінська система має бути вартісно адекватною фінансово-економічному стану держави [10].

Ще одним визначальним фактором, що гарантує ефективність, доцільність, актуальність та результативність публічного управління, є соціальна природа публічного управління, тобто відповідність публічного управління суспільним потребам, очікуванням та реальному життю людей. Якщо публічне управління не відповідає потребам життя, замикається в штучних структурах і навіть стає перешкодою для суспільних процесів, воно не може зробити процес суспільного розвитку демократичним і гуманним, забезпечити його гармонійність, справедливість і динаміку, незважаючи на потужність державних структур [11].

Таким чином, розгляд проблеми забезпечення ефективності і якості системи органів державного управління в Україні вимагає висвітлення не лише сутності управління, в тому числі державного, але й розуміння сутності нового типу демократичної держави.

Держава – це форма суспільства, змістом якої є саме суспільство, яка є офіційним вираженням громадянського суспільства. У сучасній науці

громадянське суспільство розглядається як відокремлена від держави, самостійна соціальна організація формальних і неформальних організацій та об'єднань, створених для задоволення різноманітних громадянських, політичних і соціальних інтересів і прагнень людей [12, с. 647].

І громадянське суспільство, і держава функціонують для задоволення людських потреб та інтересів. Громадянським суспільством можна назвати лише те суспільство, суб'єктами якого є громадяни як автономні особи [13, с. 61].

Таким чином, у демократичному суспільстві потреби людини повинні керувати державою та всіма процесами управління. Проблема в цьому випадку полягає не в тому, щоб констатувати проблему, а в тому, щоб розробити теоретичні та практичні пропозиції щодо її вирішення, які мають не формальний, а практичний характер.

Отже, для того, щоб публічне управління було ефективним, воно потребує оптимального поєднання свободи, демократії, гуманізму, дисципліни та відповідальності. Дедалі більшого значення набуває рівень управлінської та політичної культури в суспільстві. Переважна більшість населення, а також навіть публічні службовці, задіяні в публічному управлінні, не до кінця розуміють природу державно-управлінських відносин, не розуміють і не усвідомлюють зв'язок між власним життям і публічним управлінням, а також між своєю участю в публічному управлінні та його якістю і результатами. Навіть якщо громадяни і беруть участь у публічному управлінні у формі референдумів та виборів, їхнє ставлення до нього є здебільшого формальним. У цьому випадку спостерігається відсутність взаємозв'язку між демократією та управлінням, особливо з державною та правовою системами, які їх гарантують [8]. У суспільстві бракує довіри до управлінських рішень.



Приймається занадто багато рішень, декларується значна кількість обґрунтованих планів, концепцій і програм, які не виконуються або виконуються лише частково. Як наслідок, в українській державі не створено необхідних традицій і практик політичної та управлінської культури, які можуть бути використані для переорієнтації публічного управління з внутрішніх потреб на задоволення потреб та інтересів громадян.

Іншим фактором, що призводить до недовіри громадян до державного управління та органів влади, є обмеженість та неадекватність повноважень прямої та представницької демократії в публічному управлінні. Громадяни не впевнені у своїй здатності особисто впливати на управлінські процеси через відсутність ефективних механізмів контролю за діяльністю влади.

Слід також додати, що діяльність держави має бути спрямована на створення умов, які сприяють максимальному розвитку індивідуальних здібностей, ініціативи та самостійності, а також прогнозувати і планувати діяльність громадян. Українські науковці зазначають, що зміна курсу на пріоритет прав і свобод людини над державними інтересами вимагає визнання того факту, що лише високий рівень життя робить людину вільною. Це вимагає докорінної зміни соціальних цілей державної влади [11, с. 157].

Державне управління може бути успішним лише тоді, коли воно підтримується структурами громадянського суспільства, а його вимоги перекладаються та імплементуються державними інституціями в національну політику та законодавство. При проведенні адміністративної реформи необхідно органічно поєднати та застосувати низку адміністративних, економічних, соціально-психологічних та ідеологічних методів управління. Досягнення цілей реформи можливе лише за умови гнучкого

поєднання регуляторних і директивних заходів, включаючи матеріальну зацікавленість виконавців, формування соціально-психологічних та ідеологічних установок на виконання завдань реформи, залучення громадськості, засобів масової інформації та науковців до її реалізації [14, с. 42].

Отже, поняття ефективності управління органами публічної влади включає в себе кілька важливих аспектів:

а) досягнення цілей, що вимірюється здатністю органів публічної влади досягати цілей і завдань, які вони перед собою ставлять. Цілі можуть варіюватися від забезпечення безпеки та порядку до економічного розвитку та соціального добробуту;

б) оптимальне використання ресурсів, передбачає економне та ефективне використання фінансових, людських і матеріальних ресурсів. Влада повинна максимально ефективно використовувати ресурси, щоб максимізувати соціальний та економічний вплив;

в) ефективність процесу, залежить від того, наскільки ефективно орган влади виконує свої функції та завдання, а також швидкість прийняття рішень, якість надання послуг та задоволеність громадян;

г) відкритість та підзвітність, полягає у тому, що влада забезпечує доступність інформації громадянам про свою діяльність, а також розуміння і врахування потреб та очікувань громадян.

Таким чином, ефективність публічного управління є важливим показником здатності управління органів публічної влади забезпечувати розвиток і процвітання суспільства та виконувати свої конституційні і правові обов'язки.

Загальна мета статті полягає у здатності зрозуміти природу і важливість ефективного управління органами публічної влади для забезпечення стабільного і процвітаючого суспільства.



У статті розкривається природа та важливість ефективного управління в органах публічної влади. Досліджується концепція ефективного управління, умови, необхідні для досягнення цієї ефективності, а також розробка методологій оцінки та підвищення рівня управлінської діяльності. Розглядаються фактори, що впливають на ефективність управління, а також методи, що використовуються для її оцінки. Автор наголошує на важливості прозорості, відкритості, підзвітності, відповідальності та взаємодії з громадськістю в процесі управління органами публічної влади. У висновках підкреслюється необхідність постійного вдосконалення управлінських практик та активної участі всіх зацікавлених сторін з метою покращення управління державними структурами.

Автор надає власне визначення ефективності управління органами публічної влади як здатність цих органів досягати поставлених цілей і виконувати свої функції з максимальною продуктивністю та результативністю. Виокремлює важливі аспекти поняття ефективності органів публічної влади: 1) досягнення цілей полягає у ефективності, яка вимірюється здатністю органів державної влади досягати цілей і завдань, які вони перед собою ставлять; 2) оптимальне використання ресурсів полягає у належному врядуванні, що передбачає економне та ефективне використання фінансових, людських і матеріальних ресурсів; 3) ефективність процесу це оцінка того, наскільки ефективно орган влади виконує свої функції та завдання; 4) відкритість та підзвітність, що рівень відкритості та підзвітності перед громадянами.

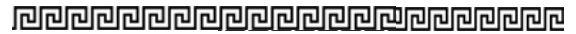
Ключові слова: управління, органи публічної влади, ефективність, оцінка, підвищення результативності.

**Matchuk S., Furdyha M.
Efficiency of public authority
management: concept, conditions
and methodology**

The general purpose of the article is to be able to understand the nature and importance of effective management of public authorities to ensure a stable and prosperous society.

The article reveals the nature and importance of effective management in public authorities. The concept of effective management, the conditions necessary to achieve this efficiency, as well as the development of evaluation methodologies and the improvement of the level of managerial activity are studied. Factors affecting the effectiveness of management, as well as methods used for its evaluation, are considered. The author emphasizes the importance of transparency, openness, accountability, responsibility and interaction with the public in the process of managing public authorities. The conclusions emphasize the need for constant improvement of management practices and active participation of all interested parties in order to improve the management of state structures.

The author provides his own definition of the effectiveness of management of public authorities as the ability of these authorities to achieve their goals and perform their functions with maximum productivity and effectiveness. It singles out important aspects of the concept of the effectiveness of public authorities: 1) achievement of goals is efficiency, which is measured by the ability of public authorities to achieve the goals and tasks they set for themselves; 2) optimal use of resources consists in proper governance, which involves the economical and effective use of financial, human and material resources; 3) the effectiveness of the process is an assessment of how effectively the authority performs its functions and tasks; 4) openness and accountability, the level of openness and accountability to citizens.



Key words: management, public authorities, efficiency, evaluation, improvement of effectiveness.

Література

1. Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє: До ефективніших суспільств: Доповідь Римському клубові. К. : Основи, 1993. 238 с.

2. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х. : Право, 1996. 164 с.

3. Бортник Н.П. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. № 6. Том 3. 2017. С. 80–84.

4. Англо-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали: Г. Райт та ін.; Пер. з англ. К. : Основи, 1996. 128 с.

5. Knott J., H. Miller G.J. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. N.T. Prentice Holl. Inc., 2017. 433 p.

6. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Теорія і практика: Монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 512 с.

7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К.: Оріяни, 1998. 364 с.

8. Цветков В.В., Горбатенко В.П. *Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія*. К. : Інститут держави і права ім.В.М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.

9. Беспалий Б.Я. *Адміністративна реформа в Україні: міфи та реалії: Матеріали круглого столу: 14 лютого 2000 року*. Український незалежний центр політичних досліджень. К., 2000. 72 с.

10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента від 22.07.1998 р. № 810. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 32.

11. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К. : Оріяни, 1998. 364 с.

12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп.ред.) та інші. К. : Українська енциклопедія, 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.

13. Скакун О.Ф. *Теорії держави і права: Підручник / Пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.*

14. Миронович Г. А. Підвищення ефективності публічного управління у сфері зв'язків з громадськістю на прикладі реалізації у збройних силах України: перспективи та рекомендації. *Ефективність державного управління*. № 76/77 (2023). С. 40–44.

