

Вінницький О. О.,

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри соціальних теорій
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова***ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ РАД
ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ****THE EFFICIENCY OF ACTIVITIES OF PUBLIC COUNCIL
IN THE AUTHORITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY**

Сучасний етап розвитку української державності характеризується посиленою увагою до вирішення питань підвищення ефективності функціонування системи публічного адміністрування. Прямий зв'язок між ефективністю публічного сектору й ефективністю національної економіки держави в цілому спонукає до пошуку і впровадження нових підходів і технологій, постійного підвищення якості наданих населенню послуг і задоволеності результатами діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Не є виключенням і громадський сектор, що приймає участь у формуванні та реалізації державної політики. Саме ефективна діяльність громадських рад при органах виконавчої влади приведе до підвищення рівня взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства.

У статті автором виокремлюються чинники ефективності діяльності громадських рад при органах виконавчої влади, а саме: розроблення та запровадження єдиних стандартів та форм співпраці громадськості та публічної адміністрації; розроблення загальнодержавних механізмів функціонування громадських рад при органах виконавчої; систематизація та узагальнення рішень громадських рад при органах виконавчої; системний аналіз діяльності громадських рад, та винесення їх результатів на громадське обговорення; запровадження стандартів діяльності громадських приймалень.

Автором визначено, що ефективність громадських рад при органах виконавчої визначається шляхом оцінки ефективності діяльності під якою автором запропоновано розуміти процес визначення якості діяльності суб'єкта, яка направлена на реалізацію мети та завдань, котрі покладені на нього, відповідно до встановленої компетенції, що дозволяє отримати інформацію для подальшого корегування його роботи.

Наголошено на тому, що ефективність діяльності громадських рад при органах виконавчої влади залежить від: створення прозорих та якісно сформульованих цілей роботи; розроблення плану діяльності, метою якого є досягнення тих цілей, що покладені в основу діяльності громадських рад при органах виконавчої влади; виконання прийнятого плану діяльності; оцінювання досягнутих результатів; корегування діяльності громадської ради при органах виконавчої влади; створення нових цілей для майбутньої діяльності.

Ключові слова: ефективність, громадські ради, публічна адміністрація, оцінювання діяльності, органи місцевого самоврядування.

The current stage of development of Ukrainian statehood is characterized by increased attention to the issues of increasing the efficiency of the functioning of the public administration system. And this is natural because the direct link between the efficiency of the public sector and the effectiveness of the national economy of the state as a whole leads to the search and introduction of new approaches and technologies, continuous improvement of the quality of services provided to the population and satisfaction with the results of the activity of executive authorities and local self-government.

The public sector, which participates in the formation and implementation of state policy, is no exception. It is the effective work of public councils with executive authorities that will increase the level of interaction between executive authorities and civil society. In this article, the author outlines the factors of effectiveness of the work of public councils in executive bodies, namely: the development and introduction of common standards and forms of cooperation between the public and the public administration; development of nation-wide mechanisms for the functioning of public councils in executive bodies; systematization and generalization of decisions of public councils in executive bodies; systematic analysis of the activities of public councils and their results for public discussion; introduction of standards for public reception offices.

The author determines that the effectiveness of public councils in executive bodies is determined by assessing the effectiveness of activities under which the author proposes to understand the process of determining the quality of the subject's activity, which is aimed at achieving the goals and tasks assigned to him, in accordance with the established competence, which allows obtaining information for further correction of his work.

It is emphasized that the effectiveness of the activities of public councils in executive bodies depends on: creation of transparent and qualitatively formulated goals of work; development of a plan of activity aimed at achieving the goals that are the basis of the activities of public councils in executive bodies; performance of the adopted plan of activity; evaluation of achieved results; Adjusting the activities of the public council at executive bodies; creating new goals for future activities.

Key words: efficiency, public councils, public administration, activity evaluation, bodies of local self-government.

Термін «ефективність» з'явився спочатку в економічній літературі. Цей термін зустрічався вже в роботах Вільяма Петті – одного із засновників класичної політекономії – і голови школи фізіократів Франсуа Кене. Однак як самостійне економічне поняття «ефективність» ними не розроблялася. Вони вживали цей термін у значенні результативності та вико-

ристовували його для оцінки тих чи інших урядових або приватних заходів залежно від того, сприяли ті чи ні поживленню економічного життя [1].

Такі вчені були не поодинокі в своїх пошуках, але розглядали категорію ефективності відповідно до напрямів своїх досліджень, а не змісту самого поняття.

Розвиток промислової буржуазії, мануфактурного виробництва готував становлення нових соціальних суб'єктів управління – менеджерів. Інший класик політекономії Давид Рікардо знову звертається до поняття ефективності. Ним було здійснено спробу оцінки ефективності капіталу. У Рікардо термін «ефективність» використовується вже не в значенні результативності, а як відношення результату до певного виду витрат, тобто набуває вже того специфічного значення, яке було важливим з точки зору економіки при оцінці певних дій. З того часу поняття «ефективність» набуває статусу економічної категорії. Наприкінці XIX ст. термін «ефективність» починає втрачати своє суто економічне значення і використовується для оцінки різноманітних дій, в тому рахунку і як управлінська категорія [42].

Поняття ефективності як терміну публічного адміністрування співвідносить результат (ефект) управлінської діяльності з наміченими цілями. Іноді розрізняють ефективність як абсолютну властивість (ефект) і ефективність як властивість відносну (власне ефективність). Ефективність характеризує результат (ефект) із погляду оптимальності використання ресурсів – матеріальних, фінансових, трудових, інформаційних [1].

Існує багато позицій щодо розуміння змісту ефективності управління діяльністю органів влади, на думку М.А. Волкової, поняття слід розглядати як узагальнені, взаємопов'язані та рівнозначні поняття такого ряду: – продуктивності як співвідношення досягнутих результатів і використаних регіональними органами державної влади ресурсів (фінансових, майнових, кадрових, інформаційних); – економічності як співвідношення між витраченими ресурсами і мінімально можливими з урахуванням відповідності якості державних послуг до прийнятих стандартів (адміністративних регламентів), а в кінцевому рахунку – до потреб бізнес-спільноти регіону; – результативності як співвідношення досягнутих за певний період змін соціально-економічної ситуації в регіоні з планованими або прогнозованими [2, с. 440].

Аналізуючи ефективність управління, В.В. Цветков підкреслює, що необхідно враховувати не тільки результат роботи такого важливого елемента системи управління, як службовець, який виконує управлінську роботу, а і результат взаємодії всіх його елементів [3, с. 55].

З точки зору А. Широкова та С. Юркова, категорії ефективності та результативності органів влади розуміються як: результативність – досягнення в результаті діяльності планованих і бажаних цілей і результатів, вирішення поставлених завдань; ефективність – отримання результатів з найменшим витрачанням ресурсів або отримання більш високих результатів за одного й тому ж обсягу ресурсів [4, с. 38].

Іншу позицію займає Т. Бернارد – засновник американської теорії організаційного поведіння. Аналізуючи ефективність, він наголошує на задоволенні індивідуальних мотивів. Іншими словами, ефективність вказує на те, що рухає людьми, чим вони керу-

ються у своїх діях, і пов'язується значною мірою з психологічними чинниками поведінки людей. Такими мотивами є бажання, старання, потреби людей. Для того щоб бути ефективною, система, яка ґрунтується на співробітництві людей, повинна надавати додаткові можливості для задоволення особистих мотивів [5, с. 52].

Узагальнюючи вищевикладені погляди можна зазначити, що ефективність діяльності – це спонукальні мотиви, що рухають суб'єкт до визначеної мети.

Ефективність діяльності ґрунтується на встановлених критеріях. **Оцінка ефективності діяльності** – це процес визначення якості діяльності суб'єкта, яка направлена на реалізацію мети та завдань, котрі покладені на нього, відповідно до встановленої компетенції, що дозволяє отримати інформацію для подальшого корегування його роботи.

Метою оцінювання різних інституцій може мати цілі. По-перше, оптимізації, вибору найкращого алгоритму для тої чи іншої діяльності. По-друге, для ідентифікації – визначення системи, якість якої найбільше відповідає реальному об'єкту в заданих умовах. По-третє, для прийняття рішень по управлінню відповідної системи [6, с. 78].

Оцінювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади – це послідовна діяльність по оцінюванню якості роботи громадських рад при органах виконавчої влади, що утворенні для участі у формуванні та реалізації державної політики в певній сфері, з метою підвищення результативності їх роботи.

Процес оцінювання громадських рад при органах виконавчої влади характеризується наступними елементами: визначення стандартів діяльності для громадської ради при органах виконавчої влади, а також її членів; визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності громадської ради при органах виконавчої влади, а також її членів; регламентація процедури оцінки ефективності діяльності громадської ради при органах виконавчої влади, а також її членів; безпосереднє проведення оцінки ефективності громадської ради при органах виконавчої влади, а також її членів за допомогою встановлених методів та графіку періодичності; винесення рішення по результатам оцінювання діяльності громадської ради при органах виконавчої влади, а також її членів; реагування на результати оцінювання діяльності громадської ради при органах виконавчої влади, а також її членів.

Будь-яка діяльність оцінювання ефективності діяльності базується на визначених принципах, відповідно оцінка діяльності громадських рад при органах виконавчої влади базується на наступних принципах:

Врахування особливостей об'єкта оцінки діяльності. Оцінювання ефективності діяльності в загальному розумінні базується на результатах відповідної діяльності, що визначається по економічним та технічним показникам. Причому технічні показники розкриваються за організаційними, функціональними, управлінськими результатами. Тобто ефективність визначається відповідно до співвідно-

шення досягнутих та затрачених ресурсів. Тобто для оцінювання ефективності необхідно, за заздалегідь визначеними критеріями, встановити та оцінити реальні показники та затратені на це сили, ресурси, економічні витрати. Для оцінювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади система ефективності діяльності, яка застосовується в приватному секторі не може бути використана в повному обсязі у зв'язку з специфікою компетенції в публічній сфері.

Відповідно оцінюванню ефективності діяльності громадських рад при органах виконавчої влади може підлягати лише їх управлінська, організаційна та функціональна діяльність в певних випадках фінансова затратна частина.

Встановлення результатів діяльності громадських рад при органах виконавчої влади на підставі їх звітних матеріалів та функціонального призначення. Будь-яка установа, організація використовує матеріальні, організаційні та інформаційні ресурси для отримання управлінського результату. Використання зазначених ресурсів здійснюється за рахунок трудових на комунікативних затрат.

Оцінка використаних затрат є часто вживаним методом оцінки ефективності діяльності, але вони мають досить суб'єктивний характер, так як не мають можливості отримати об'єктивної інформації про стан та зміни суб'єкта управління.

Саме тому для оцінювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади не може бути використаний затратний метод, домінуючий має бути для них метод оцінювання результатів діяльності.

Використання різносторонньої системи способів оцінювання результатів діяльності громадських рад при органах виконавчої влади.

Метод оцінювання результатів діяльності проявляється у вигляді:

а) прямого результату, якій піддається кількісному оцінюванню, наприклад, кількість звітів про проведення громадських експертиз, проведених громадських контролів. Таке оцінювання представляє собою кількісні показники. Так, наприклад, відповідно до кількісних показників станом на кінець III кварталу 2017 року при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській міській держадміністраціях діяли 78 громадських рад. 33 громадські ради провели по 1 засіданню, що відповідає періодичності, визначеній Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 року № 996. Відповідно, 14 громадських рад провели по 2 засідання; 78 громадських рад провели 6 засідань. Вісім громадських рад, протягом I кварталу пройшли установчі збори. На той період – не створених громадських рад 2, дев'ять громадських рад провели по 3 і більше засідань (при МВС, Мінсоцполітики,

ДСНС, ДКА, Держаудитслужба, Миколаївській, Тернопільській, Хмельницькій обласних та Київській міській держадміністраціях).

Варто зауважити, що 18 громадських рад не проводили засідань протягом кварталу (при Міноборони, Мінрегіоні, Мінфіні, Мін'юсті, Укрдержархіві, Держлікслужбі, Держрезерві, Укртрансбезпеки, Держенергозбереженні, Держагентстві з питань електронного урядування, Держекоінспекції, Держатомрегулюванні, Пенсійному фонді, Дніпропетровській, Житомирській, Кіровоградській, Рівненській та Харківській обласних держадміністраціях) [7; 8; 9; 10].

Великою проблемою щодо оцінювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади є складність в оцінюванні використаних ресурсів та отриманого продукту, відносно проценту якості та потрібності соціально корисного результату. Зв'язок між затратами та результатом, особливо кількісним, має не прямий, а опосередкований характер.

б) опосередкований результат щодо оцінювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади проявляється у вигляді покращення якості роботи органів виконавчої влади за сферами діяльності, задоволенні публічних потреб громадян, вирішенні проблемних питань, що розкрилися у процесі громадських консультацій.

З іншого боку можна говорити про підвищення рівня взаємодії органів виконавчої влади та громадських рад при органах виконавчої влади, зацікавленості перших у діяльності других тощо. Опосередковані результати можуть мати внутрішню характеристику пов'язану з підвищенням активності діяльності членів громадських рад, їх зацікавленості в вирішенні поставлених перед ними задач. Все це складає загальну картину покращення діяльності громадської ради.

Оцінка опосередкованих результатів також базується на технічній ефективності, вона пов'язана з кінцевим результатом, що поставлений перед громадськими радами при органах виконавчої влади. Технічна ефективність базується на оцінюванні просування радою до кінцевої мети та затратами, що використовуються для цього.

Тобто при оцінюванні економічної ефективності враховуються внутрішні фактори власної діяльності установи чи службовця, а під час технічного оцінювання ефективності аналізується відповідність цієї діяльності вимогам зовнішньої середовища з врахуванням впливу, яке орган виконавчої влади здійснює на громадські ради і навпаки громадські ради здійснюють на орган виконавчої влади.

Не можна забувати про якісні критерії оцінювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади. В останні роки якість діяльності стала основним критерієм оцінювання діяльності будь-яких органів та установ і, безумовно, діяльності громадських рад.

Також для оцінювання якості діяльності громадських рад при органах виконавчої влади використовується метод соціальної ефективності. Він характеризується тим, що оцінюється: ступінь відповідності

напрямів, змісту і результатів діяльності тим параметрам, які встановлені відповідно компетентності; законність дій громадських рад при органах виконавчої влади, а також законність і зміст рішень, що виносяться ними (показником, тобто кількісним виразом цього критерію, може бути кількість оскаржень даних рішень в суд); обсяг і якісний характер взаємозв'язку громадських рад та органів виконавчої влади при яких він створений; відкритість і прозорість процедур прийняття рішень, інформаційна доступність до громадських рад при органах виконавчої влади; дотримання етики поведінки при засіданні громадських рад при органах виконавчої влади.

Локальність критеріїв оцінки ефективності діяльності громадських рад при органах виконавчої влади.

Система критеріїв оцінювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади ґрунтується на результатах, котрі отримуються в результаті їх діяльності, переважно використовуються управлінські, організаційні та технічні методи оцінювання ефективності, але в певних випадках застосовується і економічний метод оцінювання, хоча переважно направлений він тільки на кошти, що виділяються благодійними фондами та громадськими організаціями і може бути застосований лише головою ради чи секретаріатом ради при проведенні ревізії чи аудиту, використання бюджетних коштів на утримання громадських рад при органах виконавчої влади можуть бути об'єктом перевірки відповідних органів виконавчої влади та інших уповноважених державних органів, в результаті чого також може бути використаний зазначений метод оцінювання.

Визначення та здійснення оцінювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади відповідно до коефіцієнта вкладу членів ради.

Оцінювання діяльності голови громадської ради та секретаріату щодо управлінських та організаційних показників. Хоча об'єктивний результат їх діяльності може бути здійснений лише при оцінюванні діяльності самої громадської ради при органах

виконавчої влади.

Результат діяльності кожного члена громадської ради оцінюється за наслідками виконаної ними роботи, участі в засіданнях рад, висвітленні власної діяльності в засобах масової інформації тощо.

Необхідно наголосити на тому, що ефективність діяльності громадських рад при органах виконавчої влади залежить від: створення прозорих та якісно сформульованих цілей роботи; розроблення плану діяльності, метою якого є досягнення тих цілей, що покладені в основу діяльності громадських рад при органах виконавчої влади; виконання прийнятого плану діяльності; оцінювання досягнутих результатів; корегування діяльності громадської ради при органах виконавчої влади; створення нових цілей для майбутньої діяльності.

Загалом ефективності діяльності громадських рад заважають наступні чинники: – на сьогодні відсутній регламент роботи громадських рад, що приводить до незбалансованої координації їх діяльності; – не визначеність у призначенні громадських рад їх ідеологічній спрямованості приводить до не розуміння спільнотою, навіть і органами публічного управління, їх доцільності; – не чіткий механізму взаємодії самих громадських рад між собою та з органами виконавчої влади; – залежністю роботи громадських рад від владних рішень посадових осіб органів виконавчої влади.

Для забезпечення ефективного функціонування системи громадських рад при органах виконавчої влади необхідно, на наше переконання, запропонувати наступні заходи: – розроблення та запровадження єдиних стандартів та форм співпраці громадськості та публічної адміністрації; розроблення загальнодержавних механізмів функціонування громадських рад при органах виконавчої; систематизація та узагальнення рішень громадських рад при органах виконавчої; системний аналіз діяльності громадських рад, та винесення їх результатів на громадське обговорення; запровадження стандартів діяльності громадських приймалень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Волкова М.А. Оценка эффективности механизма государственного управления экономикой региона в сфере поддержки малого бизнеса // Вестник Сибир. гос. аэрокосмического ун-та им. акад. М.Ф. Решетнева. 2009. № 2. С. 438–442.
2. Волкова Н.В. Визначення ефективності державного управління освітою // Державне управління: теорія та практика. 2009/1. № 9. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/Dutp/2009-1/>.
3. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. 164 с.
4. Широков А., Юркова С. Оценка деятельности органов местного самоуправления. Муниципальная власть. 2009. № 3. С. 38–46.
5. Эффективность государственного управления / пер. с англ.; общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, АО «Консалтбанкир», 1998. 848 с.
6. Новосолова Г.Г. Эффективность функционирования органа государственного управления. Теория та практика державного управління: зб. наук. праць. 2009. № 1. С. 77–81.
7. Фінальний аналітичний звіт «Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади» / за ред. К.С. Ковриженко; Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України». К.: КВУ, 2012. 50 с.
8. Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом III кварталу 2017 року URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/infogr3-2017-oksha.pdf.
9. Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом I кварталу 2018 року URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/infogr3-2017-oksha.pdf.
10. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. К.: Vaite, 2016. 280 с.