

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 354.1/314.1

Бортник Н. П.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

Дніпров О. С.,

*кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

PROBLEMS OF ASSESSING THE QUALITY AND EFFICIENCY OF ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES

У статті проаналізовано основні методи та підходи до оцінки ефективності діяльності органів державного управління. Цілісний розгляд проблеми оцінки ефективності діяльності органів державного управління має ґрунтуватися на побудові взаємопов'язаної системи оцінок, що повинна містити такі критерії, як комплексність, багатofакторність, пріоритетність, безперервність і надійність. Наголошено, що ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або, навпаки, невдалої управлінської діяльності в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату.

Ключові слова: державне управління, держава, ефективна держава, ефективність державного управління, органи влади, ефективність, діяльність.

В статье проанализированы основные методы и подходы к оценке эффективности деятельности органов государственного управления. Целостное рассмотрение проблемы оценки эффективности деятельности органов государственного управления должно основываться на построении взаимосвязанной системы оценок, которая должна включать такие критерии, как комплексность, многофакторность, приоритетность, непрерывность и надежность. Отмечено, что эффективность является одним из основных комплексных критериев определения успешной или, наоборот, неудачной управленческой деятельности в любой сфере жизнедеятельности общества и государства, а также степени успеха применения соответствующего теоретико-методологического аппарата.

Ключевые слова: государственное управление, государство, эффективное государство, эффективность государственного управления, органы власти, эффективность, деятельность.

The article analyzes the main methods and approaches to assessing the effectiveness of government agencies. The holistic consideration of the problem of evaluating the effectiveness of public administration activities should be based on the construction of an interrelated system of assessments, which should include such criteria as complexity, multifactority, priority, continuity and reliability. It is emphasized that efficiency is one of the main complex criteria for determining successful or vice versa unsuccessful management activity in any sphere of life of the society and the state, as well as the degree of success of the application of the corresponding theoretical and methodological apparatus.

Key words: state administration, state, effective state, efficiency of public administration, authorities, efficiency, activity.

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення та розвитку України як правової й соціальної держави найактуальнішими є питання ефективності системи державного управління та органів виконавчої влади, насамперед у контексті якості послуг, що надаються населенню. У цьому зв'язку на порядку денному гостро стоять питання оцінки якості та ефективності як самих послуг, так і діяльності зазначених органів влади загалом.

В Україні сьогодні склалась досить небезпечна ситуація – у країні майже відсутня критеріальна система оцінки якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади щодо надання послуг населенню та якості й ефективності самих послуг, що є

неприпустимим для країни, яка прагне стати повноправним партнером розвинених європейських країн і зайняти відповідне, гідне місце в європейському співтоваристві.

В основі проблеми лежать суперечності, що виникають під час застосування дієвої методики моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади за чинними затвердженими узагальненими показниками оцінювання, що не відбивають специфічних особливостей функціонування територій і не враховують усіх граней управління в комплексі.

Діяльність будь-якого органу влади має бути ефективною та прозорою. Основною метою органів місцевої влади щодо населення має бути надання

якісних послуг з оптимальними витратами за прозорості діяльності та чіткої відповідальності [1, с. 1].

Реальний стан системи державного управління свідчить про наявність у ній низки дисфункцій: дублювання функцій і повноважень, надмірна бюрократизація, закритість, нездатність швидко реагувати на зміни в зовнішньому середовищі. В обстановці бюрократичної ізоляції органів державної влади від зовнішнього середовища, за прискореної зміни останньої система державного управління втрачає будь-які можливості задовольняти суспільні потреби та сприяти сталому економічному розвитку країни. З огляду на зазначене створення ефективної системи державного управління – одне з основних завдань, що стоїть сьогодні перед політичним керівництвом України.

До того ж формування такої системи повинно брати до уваги як перспективний досвід побудови таких систем, що існує в розвинених країнах, так і сучасні тенденції глобалізації та інформатизації, які чинять істотний вплив на соціальні відносини в сучасному українському суспільстві. Зазначене обумовлює актуальність обраної теми статті [2, с. 275].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним питанням оцінювання, а також проблемі оцінювання ефективності діяльності органів влади, проблемам управління державною владою в науковій літературі присвячено численні дослідження, зокрема роботи В. Авер'янова, О. Берданова, В. Вакуленко, М. Василенко, О. Галацан, В. Кравченко, В. Дзюндзюка, А. Дегтяра, О. Єгорова, Д. Карамішева, В. Керецмана, В. Кузьомко, М. Латініна та інших учених.

Виклад основного матеріалу. Питання щодо підвищення ефективності державного управління, зокрема управління у сфері виконавчої влади, впродовж останніх років є одним із найбільш дискусійних серед представників вітчизняної та зарубіжної юридичної науки. З цього приводу слушно зауважує Б. Гаврилишин, що від ступеня ефективності управлінської діяльності безпосередньо залежить не лише добробут людини, а врешті-решт й ефективність суспільної системи [3, с. 216]. Як вважає В. Цветков, поняття ефективності здебільшого у сфері державного управління системи органів виконавчої влади ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки. Причина цьому – складність і багатогранність проблеми, а головне – важко визначувані критерії оцінки ефективності управлінської діяльності [4, с. 4].

Як відзначають більшість сучасних дослідників, ефективність як інтегральна та структурована характеристика діяльності є не лише показником, але й процесом, який необхідно організувати та яким треба управляти [5–8]. До того ж оцінка ефективності для всіх сучасних публічних організацій (органів державної влади та місцевого самоврядування) має бути безперервним процесом, що повинен передбачати вибір системи показників ефективності, розроблення стандартів (нормативів і процедур) ефективності, вимірювання показників ефективності, зіставлення фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів [9].

Тим часом, на думку Д. Олійника, для розуміння внутрішньої сутності оцінки й ефективного її застосування необхідно розрізняти оцінку як функцію, оцінку як процес та оцінку як результат [2, с. 276].

У зв'язку з цим для того, щоб підвищити ефективність функціонування того чи іншого органу влади, його структурного підрозділу, потрібно діяльність «прописати» у вигляді процесів, кожний із яких складається з таких етапів:

- вхід (надходження ресурсів: матеріально-технічних, людських, інформаційних, фінансових, часових);
- внутрішній процес (перетворення ресурсів у продукти – товари чи послуги);
- вихід (ступінь відповідності отриманих результатів діяльності задекларованій меті та визначеним цілям);

– ефект (задоволеність населення від споживання виробленого продукту та реалізації управлінських рішень органами влади). Тобто утворюється єдиний ланцюжок «вхідні ресурси – ефективність (продуктивність)», що складається з множини взаємозалежних елементів і врахування специфіки діяльності. Водночас практика проведення аудитів адміністративної діяльності, оцінювання ефективності та результативності показує, що існує небезпека змішування кількох елементів цього ланцюжка: видів діяльності, якості та кількості різних (за значимістю) продуктів, кінцевого результату. Це пов'язано з тим дисфункціональним ефектом, що виникає внаслідок суттєвого впливу суб'єктивних думок і позначається як на якості проведення оцінювання, так і безпосередньо на самій діяльності. Тому розроблення методики системи оцінювання потребує досконалого вивчення всього ланцюжка «мета – вхідні ресурси – внутрішній процес – ефективність (продуктивність)», повного уявлення та розподілу його на складові елементи. [10, с. 5].

Для підвищення якості роботи органів державного управління з погляду потреб споживачів почалося розроблення ефективної системи управління якістю (далі – СУЯ) та впровадження її стандартів ISO в діяльність державних структур.

Отже, завданням побудови системи управління якістю в органах державної влади є створення умов, що гарантують належну якість послуг, які цей орган надає різним категоріям споживачів.

Основними ознаками ефективності державного управління у сфері надання послуг є такі:

- орієнтація на споживача;
- провідна роль керівників;
- зацікавленість службовців у досягненні кінцевого результату;
- процесний підхід, системний підхід;
- ухвалення обґрунтованих рішень.

Система управління якістю державної структури базується на стандарті ISO 9001:2001. Розробником сімейства стандарту ISO 9001:2001 є міжнародна організація із стандартизації ISO (International Organization for Standardization). Україна входить до ISO з 2004 р. Основним завданням ISO, створеної в

1946 р., є підтримка розроблення міжнародних стандартів, тестування та сертифікації, спрямованих на розвиток міжнародної торгівлі якісними продуктами та послугами [11, с. 327].

Система управління якістю, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2001, ефективно функціонує в органах державного управління більшості держав-членів ЄС. В Японії СУЯ запроваджена майже в 90 % муніципальних органів.

Досвід розвинених країн свідчить, що впровадження стандарту якості ISO 9001:2001 дає змогу домогтися виняткових результатів. Наприклад, у Канаді після впровадження стандарту якості кожний долар, вкладений у розвиток органів місцевого самоврядування, генерує чотириразове повернення у вигляді приросту сукупного обсягу виробництва у вартісному виразі в рамках відповідного адміністративного утворення. До впровадження стандарту, у середині 90-х років минулого століття, витрати на розвиток органів місцевого самоврядування, що трактувалося досить розпливчато, практично не давали помітних результатів, що відображаються в природі суспільного виробництва [11, с. 327].

Отже, цілісний розгляд проблеми оцінки ефективності діяльності органів державного управління має ґрунтуватися на побудові взаємопов'язаної системи оцінок, що повинна містити такі критерії, як комплексність, багатofакторність, пріоритетність, безперервність і надійність. Розглянемо їх детальніше.

1. *Комплексність*. Оскільки багато явищ та процесів і в економіці, і в політиці, і в соціальній сфері характеризуються складним переплетінням і взаємодією великої кількості чинників й умов, під час оцінки ефективності діяльності повинно враховуватися, як певне рішення вплине на пов'язані сектори. Також доцільно зазначити, що найбільш об'єктивна оцінка управлінської діяльності може бути досягнута за умови всебічного їх розгляду з декількох позицій: економічних і соціальних, кількісних та якісних, поточних і перспективних тощо.

2. *Багатofакторність*. Зазначимо, що проблема оцінки ефективності діяльності органів державної влади безпосередньо пов'язана з оцінкою ефективності цієї діяльності як самими державними службовцями, так і суспільством. З огляду на це дослідниками виділяється декілька якісних показників ефективності роботи органів державного управління:

- результативність рішень, що приймаються;
- орієнтація на споживачів;
- рівень координації роботи;
- використання інформаційних технологій;
- швидкість роботи;
- якість послуг і доступність їх для громадян

[12].

Що стосується кількісних показників, то оцінку проводять за рівнем витрат (чисельність персоналу, витрати на здійснення управлінської діяльності, кількість наданих послуг, кількість осіб, які отримали послуги тощо).

3. *Пріоритетність*. Даючи всебічну оцінку різним аспектам управлінської діяльності, необхідно водночас виділяти й акцентувати увагу на головних її моментах, які мають визначальний вплив на інші. Такими моментами можуть бути стиль управління, стратегічні рішення або рішення, які впливають на значну кількість соціальних груп.

4. *Постійність*. Оцінка повинна здійснюватися не періодично (раз на рік чи раз на квартал), а постійно. Це дає змогу проводити аналіз, виявляти зміни, своєчасно приймати необхідні управлінські рішення або коригувати їх.

5. *Надійність*. Методи оцінки, що використовуються, повинні вірогідно характеризувати явища та процеси, що досліджуються, бути перевіреними та верифікованими [2, с. 277].

Загалом, аналіз та оцінка як складові частини процесу вдосконалення управлінської діяльності мають бути строго визначеними за часом, формами, процедурами, наслідками. Системність і надійність мають вивести оцінку за межі суб'єктивного свавілля й надати їй характер діючої управлінської *технології* як комплексу алгоритмів реалізації управлінських рішень, що спрямовані на вдосконалення соціально-економічних процесів.

Технологія як цілісна динамічна система містить засоби, операції та процедури діяльності, управління цією діяльністю, необхідні для цього інформацію та знання, ресурси, а також сукупність наслідків, що певним чином впливають і змінюють середовище цієї системи [2, с. 277].

Усі країни, що входять до складу всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), розробили цілісну систему критеріїв оцінки діяльності органів влади (далі – критерії оцінки) й на національному рівні мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки цієї системи.

Для оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади в країнах світу Світовим банком використовуються такі критерії:

- врахування думки населення та підзвітність державних органів;
 - політична стабільність і відсутність насилля.
- Цей критерій дає змогу оцінити наявні міркування щодо ймовірності дестабілізації та відсторонення уряду неконституційними методами чи із застосуванням насилля, зокрема тероризму;
- ефективність роботи уряду. По суті, це передбачає оцінювання якості роботи державних службовців, рівня незалежності державних службовців від політичного тиску, якості розроблення та реалізації політики, надійності, відданості уряду заявленій політиці;
 - якість законодавства;
 - верховенство закону;
 - боротьба з корупцією. Цей критерій вимагає оцінювання рівня поширеності використання державної влади з корисною метою, включно з дрібними та великими формами корупції, а також рівня «врахування» державою інтересів еліти й приватних підприємців [13, с. 319]. Оцінювання ефективності

діяльності центральних органів виконавчої влади за наведеними критеріями здійснюється Світовим банком на основі використання великих обсягів інформації, що одержується зі значної кількості різноманітних її джерел, із метою здійснення порівняльного аналізу в розрізі різних країн.

Своєю чергою, за словами А. Гука, оцінку стану організації та функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління. Для цього слугує група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) діяльності органів виконавчої влади. До таких критеріїв, як вважає автор, належать: 1) цілеорієнтованість організації та функціонування системи виконавчої влади, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через міру відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно ґрунтуються на їхній ролі та місця в суспільстві; 2) витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку та проходження управлінської інформації від «входу» до «виходу» в системі органів виконавчої влади загалом (в державному апараті), відповідних підсистемах, організаційних структурах та об'єктах управління, тобто до отримання заздалегідь визначеного прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників мети) результату; 3) стиль функціонування органів виконавчої влади. Йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб, прийоми, методи, способи функціонування органів влади, їхніх посадових осіб, але треба зважати на зміст їхньої діяльності, роль і вплив [14, с. 24].

Отже, ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або, навпаки, невдалої управлінської діяльності в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату. Необхідною складовою будь-якої методики оцінки ефективності, зокрема діяльності центральних органів виконавчої влади, є процедура обґрунтування системи критеріїв і показників (індикаторів) оцінки, визначення серед них головного критерію, встановлення часткових критеріїв і взаємозв'язків між ними, розроблення процедур формування інтегрованого критерію на основі часткових тощо [15, с. 35].

На думку В. Журавльова, до основних критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади варто віднести такі: 1) дієвість виконання поставлених завдань; 2) належний рівень нормативно-правового забезпечення; 3) достатність фінансування; 4) модернізація організаційної структури; 5) стабільність політичної системи; 6) високий професійний рівень кадрового забезпечення; 7) стимулювання праці державних службовців;

8) взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування центральних органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи виконавчої влади, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їхнього життєвого рівня.

Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо діяльності центральних органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне державне управління [16, с. 54].

Крім того, більшість трансформацій в окресленій сфері мають поверхневий характер, зводяться до не виправдано частих реорганізацій державних інституцій.

Об'єктивні потреби у вдосконаленні системи центральних органів виконавчої влади зумовлюють необхідність розроблення та впровадження механізмів, що сприяють підвищенню керованості та ефективності їхньої діяльності [15, с. 36].

Основними принципами управління якістю є такі:

1. *Орієнтація на споживача.* Стратегічна орієнтація на споживача відповідним чином забезпечується організаційно, методично й технічно, життєво потрібна кожній організації та кожному підприємству, що функціонує в умовах конкурентного ринку.

2. *Велика роль керівництва.* Кожен керівник повинен створити умови, необхідні для успішної реалізації всіх принципів системного управління якістю. Залучення персоналу, відмова від ідеї покарання.

3. *Залучення працівників.* Кожен працівник має бути залучений у діяльність з управління якістю. До того ж украй важливим є створення в кожного внутрішньої потреби в покращенні своєї діяльності.

4. *Технологізація управління.* Усі види діяльності розглядаються як процес, логічно впорядкована послідовність кроків (алгоритмів, методів, процедур), спрямованих на досягнення певної мети.

5. *Системність.* Зазначений принцип вимагає координації всіх аспектів діяльності організації, постійного планування й доведення планів до кожного державного службовця. Цей принцип передбачає розгляд організації як системи взаємодіючих процесів, нерозривно пов'язаних із системою збалансованих результатів.

6. *Раціональність.* Усі рішення мають ухвалюватися на основі аналізу фактів і на підставі логічно побудованих висновків. Реалізація цього принципу повинна виключити необґрунтовані (так звані вольові, емоційні) рішення.

7. *Безперервність поліпшення.* Найважливіший аспект – безперервне вдосконалення персоналу органів державної влади [17].

Сьогодні існують різні моделі управління якістю. Наприклад, модель «Якість роботи», розроблена Європейським фондом, акцентує увагу під час оцінки управлінської діяльності на організаційних можливостях і результатах. Особливістю цієї моделі є створення системи стимулювання підвищення якості державних послуг на основі самооцінки та незалежного аудиту. Оцінка діяльності органів державного управління в межах цієї моделі містить десять критеріїв: наявність чітких стандартів послуг, відкритість і повнота інформації про послуги, наявність зворотного зв'язку з населенням, можливість вибору і доступність послуг, корисність послуг і повага прав громадян, можливість скарг та апеляцій в разі не досить якісних послуг, ефективне використання ресурсів, запровадження інновацій і постійне вдосконалення послуг, спільна робота з безпосередніми надавачами послуг, рівень задоволеності споживачів послуг [2, с. 279].

Висновки. Отже, запропонована система критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади є структурною складовою системи антикризового державного управління, спрямованої, насамперед, на з'ясування причин виникнення кризових ситуацій, комплексний аналіз соціально-економічного та політичного становища

системи державного управління, вдосконалення фінансового та кадрового забезпечення центральних органів виконавчої влади, планування та реалізацію антикризових заходів, контроль за їхнім виконанням [15, с. 36].

Розвиток України як демократичної держави вимагає якнайшвидшого впровадження критеріїв оцінки результативності діяльності органів виконавчої влади на кожному етапі процесу прийняття рішень і нових технологій оцінювання якості надання послуг населенню та самих послуг.

З метою прискорення запровадження та підвищення рівня ефективності запровадження системи управління якістю в Україні необхідно вжити таких заходів:

- формування більш чіткої правової бази;
 - збільшення фінансування на розроблення системи якості, оплати консультативних послуг, навчання персоналу тощо;
 - стимулювання діяльності органів влади із впровадження системи управління якістю шляхом запровадження нагород і відзнак у галузі якості;
 - організація навчання керівників і працівників.
- Впровадження вищезазначених критеріїв оцінки – необхідна умова не тільки забезпечення якості функціонування органів місцевої влади та послуг, що надаються ними, а й позитивного іміджу України на світовій арені як справді правової, соціальної та демократичної держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Машкаров Ю., Орлов О. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. Теорія та практика державного управління. 2016. № 3(54). С. 1–6.
2. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. Збірник наукових праць: «Ефективність державного управління». 2013. Вип. 34. С. 275–283.
3. Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє: до ефективніших суспільств. Доповідь Римському клубові / Пер. з англ. К.: Основи, 1993. 238 с.
4. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. 164 с.
5. Атаманчук Г., Василенко Г. Теория государственного управления. М.: Омега, 2004. 384 с.
6. The Enduring Challenges in Public Management / G. Bouckaert, A. Halachmi (eds.). San Francisco: Jossey Bass, 1995. 497 p.
7. Holzer M. Government at Work: Best Practice. London: Sage, 2007. 391 p.
8. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison Wesley, 1992. 369 p.
9. Дзюндзюк В. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Х.: Ви-дво ХарPI УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
10. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання URL: https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis
11. Лавроненко К., Филиппенко Т. Проблеми та перспективи впровадження системи управління якістю в діяльності органів державної влади України. Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку регіону. 2010. С. 327–330.
12. Walsh K. Public Services and Market Mechanisms. London: Macmillan, 1995. 284 p.
13. Державне управління: підручник / За ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання, 2009. 582 с.
14. Гук А. Шляхи та напрями підвищення ефективності державного управління. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2011. № 3. С. 20–26.
15. Журавльов В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. № 2 (2). 2012. С. 30–38.
16. Западничук О. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. Державне управління: теорія та практика. 2011. № 1. С. 47–56.
17. Адлер Ю. Восемь принципов, которые меняют мир. Стандарты и качество. 2001. № 5/6. С. 49–61.