

Віталій Свічинський

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Досліджено сутність та основні підходи до визначення поняття ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, розглянуто критерії оцінювання ефективності. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, виявлено основні проблеми у цій сфері та надані відповідні рекомендації щодо удосконалення НПА різних рівнів. Запропоновано шляхи підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади на основі впровадження систематичного оцінювання їхньої діяльності.

Ключові слова: ефективність діяльності органів виконавчої влади; критерії оцінювання; нормативно-правове забезпечення; моніторинг; система оцінювання.

Vitalii Svichynskyi

PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

EVALUATION OF EFFICIENCY OF LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES

The essence and basic approaches to the definition of the concept of efficiency of local executive bodies are investigated, the criteria of evaluation of efficiency are considered. The target and functional aspects of the complex estimation of efficiency of activity of authorities, technologies of the analysis of efficiency of activity of public authorities are characterized. It is emphasized that efficiency is understood as the possibility and significance of obtaining a result for those to whom it is intended, the ratio of the significance of this result and the amount of effort spent to achieve it. Evaluation is the comparison of processes or results with certain standards – explicit or implicit, in order to improve the evaluated objects. Evaluation should ideally be comprehensive, multifactorial, priority, continuous and reliable.

The normative and legal support for assessing the effectiveness of local executive bodies is analyzed, the main problems in this area are identified and relevant recommendations for improving the NPA of different levels are provided. The Office of the President of Ukraine is proposed to initiate and coordinate the process of comprehensive improvement of the entire system of executive power on the basis of the development and implementation of the concept of joint and several liability. The development of this concept and its subsequent implementation should take place with the participation of stakeholders from government, business and civil society. Ways to increase the efficiency of local executive bodies on the basis of the introduction of a single comprehensive system of evaluation of their activities are also proposed.

Key words: efficiency of activity of executive bodies; evaluation criteria; normative-legal maintenance; monitoring; evaluation system.

Постановка
проблеми

Розвиток системи публічної влади в умовах політичних і соціально-економічних перетворень, що відбуваються в Україні, стримується адміністративно-бюрократичними відносинами в її органах. Оцінка стану системи публічного управління свідчить про наявність в ній дублювання функцій і повноважень, надмірної бюрократизації, закритості, нездатності швидко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі та ін. З огляду на зазначене, створення ефективної системи публічної влади є одним з основних завдань, що стоїть сьогодні перед політичним керівництвом України.

Таким чином, питання оцінки роботи влади з позицій її ефективності та відповідальності розглядається вже у світовому, глобальному масштабі. Відтак важливим завданням в умовах реалізації масштабного комплексу реформ в Україні є розробка методики оцінки ефективності публічного управління і стандартів якості управлінських процедур. Однак, практика оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої

влади свідчить про недосконалість системи оцінки ефективності їх діяльності.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Питанням оцінки та підвищення ефективності діяльності органів державного управління в Україні присвячено праці багатьох вітчизняних дослідників, зокрема В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, А. Дегтяря, О. Єгорова, Д. Карамишева, В. Керецмана, В. Кузьомко, М. Латиніна, Н. Мельтюхової та інших.

Однак у вітчизняній науковій літературі бракує праць, присвячених опрацюванню підходів до визначення ефективності діяльності органів влади, з одного боку, адаптованих до сучасних українських реалій, а з іншого – таких, що враховують сучасні тенденції розвитку управлінської науки і провідний закордонний досвід.

Мета

Метою статті є визначення шляхів підвищення ефективності діяльності

місцевих органів виконавчої влади на основі систематичного оцінювання ефективності їх діяльності.

Виклад
основного
матеріалу

Як свідчить практика, ефективність як інтегральна і структурована характеристика діяльності є не лише показником, але й процесом, який необхідно організувати і яким управляти. При цьому оцінка ефективності

діяльності органів публічної влади має здійснюватись безперервно і включати: вибір системи показників ефективності, розробку стандартів (нормативів і процедур) ефективності, вимірювання показників ефективності, зіставлення фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів.

Для розуміння внутрішньої сутності оцінки і ефективного її застосування необхідно розрізнати оцінку як функцію, оцінку як процес і оцінку як результат [1].

Оцінювання є діяльністю, основою якої є порівняння двох об'єктів між собою або з третім об'єктом, що відіграє роль еталону, у процесі чого визначається міра відхилення або наближення до еталону, або частота прояву певних якостей.

Стосовно управлінських рішень, оцінка передбачає порівняння деякої нормативної і фактичної моделей ситуації (явища, процесу). Перша, з якою порівнюємо, є еталоном, а друга – об'єктом, який порівнюємо. Порівняння відбувається за допомогою спеціальних прийомів, процедур і здебільшого зводиться до оцінки відповідності рішення та процесу його прийняття певним нормативним актам, встановленим нормам і правилам.

Вирішення проблеми оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади має ґрунтуватися на побудові системи оцінок, яка забезпечує: комплексність (розгляд управлінської діяльності з різних позицій: економічних і соціальних, кількісних і якісних, поточних і перспективних тощо); багатофакторність (результативність, орієнтація на споживачів, координація); пріоритетність (акцентування уваги на головних її моментах, які мають визначальний вплив на інші); безперервність (оцінка має здійснюватись не одноразово, а періодично, постійно); надійність (методи оцінки повинні бути перевірені та верифіковані) [1].

У загальному вигляді ефективність розуміється як можливість досягнення результату, який є значимим для тих, кому він призначений, а також як відношення значущості цього результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення.

Різницю і взаємозв'язок між результативністю і ефективністю чітко визначила Л. Приходченко: «Результативність є співвідношенням між отриманим результатом і задекларованими цілями, визначається ступенем їх відповідності. Відповідно, ефективність оцінюється за витратами на отриману одиницю результату, як співвідношення між результативністю та економічною ефективністю» [2].

Комплексна оцінка ефективності діяльності органів влади має проводитись з урахуванням цільового та функціонального аспектів [3]. Цільовий аспект – ефективність оцінюється за динамікою просування до нормативних значень показників соціально-економічного розвитку за критерієм «витрати – результати». Показники оцінки: ступінь просування до актуальних цілей; динаміка показників, що характеризують загальні цілі соціально-економічного розвитку.

Функціональний аспект – оцінка ефективності базується на показниках якості виконання основних функцій управління і наявності умов для їх здійснення. Показники оцінки: якість системи цільового стратегічного планування та управління; законодавче, нормативне та методичне забезпечення; наявність і якість роботи функціональних підрозділів цільового планування і управління; наявність інформаційно-аналітичної системи оцінки соціально-економічної ситуації.

Ефективність публічного управління часто розглядається з позиції двох вимірних складових: соціальної та економічної ефективності.

Соціальна ефективність публічного управління визначається ступенем досягнення поставлених цілей діяльності з урахуванням суспільних інтересів. Вона відображає відповідність державного управління вимогам зовнішнього середовища з урахуванням впливу, який він справляє на стан суспільства, і пов'язана кількісними і якісними показниками, серед яких – оперативність та регулярність.

Економічна ефективність публічного управління визначається як відношення вартості ресурсів, витрачених для наданих певних послуг, до обсягу цих послуг (витрати на одну послугу) і відображає внутрішній стан, дієздатність системи державного управління, оцінює її власну діяльність.

Поняття «критерій ефективності» публічного управління позначає ознаку або сукупність ознак, на підставі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також окремих управлінських рішень. Оцінка ефективності державного управління необхідна не тільки самим органам публічної влади, а й суспільству, що дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів. А для державних службовців – це засіб удосконалення їх управлінської діяльності.

Об'єктами оцінки ефективності є результати управлінської діяльності органів влади: рівень життя, стан суспільних відносин, процеси, конкретні акти та ін. В основі критеріїв ефективності лежать принципи публічного управління, оскільки вони є об'єктивно зумовленими нормативними вимогами, виробленими практикою соціального управління, і є засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами управлінської діяльності.

У вітчизняній практиці публічного управління оцінювання використовується досить рідко, тоді як в західній традиції воно є основою прикладних досліджень, перевірок ефективності реалізації державних програм і недержавних проєктів. Оцінювання є ключовим аналітичним процесом в усіх дисциплінарних практичних наукових пошуках. В цілому категорія оцінювання може бути синонімом експертизи та рейтингування.

Оцінювання політики – це систематична оцінка якості й ефективності політики, результатів її здійснення для вивчення її впливу на суспільство і вироблення рішень [4]. Оцінювання певної програми як комплексного управлінського рішення комплексної проблеми є сферою, у якій використовується багато дослідницьких технологій з соціальних наук та з таких наук, як право, логіка, етика тощо [5].

О. Криворучко дослідив декілька методів оцінювання, за допомогою яких здійснюється аналіз ефективності діяльності органів публічної влади [6]. До них належать:

1) Порівняння результатів. Така технологія здійснюється за конкретними даними і дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, добуватися кращих результатів, а інші – ні.

2) Заплановане у порівнянні з досягнутим. Цей метод аналізу результатів спирається на визначенні для органів влади конкретних цілей діяльності, які можуть базуватися на аналізі минулого виконання, порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період, затверджених стандартах, даних приватного сектору і недержавних організацій, вивчені реальних потреб населення тощо.

3) Часові тенденції. Цей метод базується на тому, що зміни у діяльність місцевих органів влади, як позитивні, так і негативні, відбуваються поступово. Але у кінцевому підсумку невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації.

Правове закріплення процедури оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади вперше було зроблено в постанові КМУ «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України» від 18.05.2011 № 522. Ця Методика є інструментом внутрішнього оцінювання діяльності органів виконавчої влади і спрямована на аналіз результативності управління, прийняття рішень і визначення заходів щодо подальшого вдосконалення управління.

Прийнятий у 2015 році Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив: «моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики – це періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу і оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями». Вважаємо таке розуміння моніторингу і оцінки занадто вузьким, яке не відповідає їх сучасним потребам оцінювання діяльності органів публічної влади.

Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856. За висновком експерта М. Савви, створена система моніторингу та оцінювання державної регіональної політики не позбавлена недоліків і може розглядатися як пілотний проект, який має бути суттєво удосконалений за підсумками практичного застосування [7]. Адже система показників моніторингу і оцінювання не використовує всі можливості для адекватної оцінки результативності державної регіональної політики: вона оцінює створені нові матеріальні цінності, але не здатна оцінювати нові нематеріальні цінності, наприклад, зміни суспільної свідомості.

У 2020 році КМУ постановою від 24.01.2020 № 35 затвердив Порядок реалізації експериментального проекту щодо проведення щокварталу моніторингу та

оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (МДА).

Моніторинг та оцінка діяльності голів МДА проводиться шляхом розрахунків значень показників, темпів їх приросту, визначення рейтингової оцінки (ранжування) регіонів, загальної рейтингової оцінки в цілому та проведення аналізу динаміки затверджених показників, а також проведення оцінки в кожному регіоні окремо без застосування міжрегіонального порівняння. Показники визначено з урахуванням Програми діяльності КМУ та відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Моніторинг та оцінка діяльності голів МДА здійснюється Секретаріатом КМУ на підставі наявних даних державної статистики, інформації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних і Київської міської держадміністрацій та інших джерел відкритих даних, зокрема з використанням електронних алгоритмів збору та обробки даних, оприлюднює результати моніторингу та оцінки на офіційному веб-сайті КМУ та інших веб-ресурсах.

Моніторинг та оцінка проводяться трьома етапами. На першому етапі за певними формулами здійснюється розрахунок значень показників у базовому або попередньому та звітному періодах. На другому етапі здійснюється розрахунок темпу приросту значень показників у звітному періоді порівняно з базовим або попереднім періодом. На третьому етапі здійснюється визначення загальної рейтингової оцінки ефективності діяльності голів МДА як сума нормованих значень показників.

За допомогою системи показників кількісно оцінювався стан справ на певній території у таких сферах, як охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство, капітальне будівництво, енергетика, спроможність територіальних громад, реалізація бюджетних програм, податки та інші бюджетні надходження, виконання бюджету, державні закупівлі, заборгованість з виплати зарплати, виконання доручень прем'єр-міністра та ін.

Водночас, під час обрахунку показників проводилася аналітична робота зі збору та оцінки даних, їх вивчення, порівняння та узагальнення. До цього процесу, окрім підрозділів Секретаріату та відповідних міністерств, долучилися окремі центральні органи виконавчої влади. За результатами проведеної роботи і апробації моніторингу та оцінки діяльності голів ОДА та Київської МДА Директоратом координації та оцінки регіональної політики спільно з міністерствами, обласними та Київською міською держадміністраціями підготовлено зміни до Порядку, які затверджено постановою від 04.08.2021 № 816, якою тривалість експерименту продовжено до 31 січня 2022 року, кількість показників оцінювання збільшено з 25 до 38 (де 38-й показник – виконання доручень прем'єр-міністра), а їхній зміст уточнено.

Загальна рейтингова оцінка ефективності діяльності голови МДА певного регіону розраховується шляхом поділу середнього арифметичного суми загальних оцінок показників цього регіону на суму нормованих значень показників цього регіону і формується від найвищого значення до найнижчого. Розрахунок темпу приросту за показниками у звітному періоді порівняно з базовим періодом та проведення їх аналізу здійс-

нюється окремо – без застосування міжрегіонального порівняння.

До проведення моніторингу та оцінки Секретаріат КМУ може залучати у разі потреби представників Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, науково-дослідних установ, міжнародних організацій, громадських об'єднань та інших заінтересованих осіб.

Аналізуючи цей нормативний документ державної політики, варто відмітити достатньо ретельну проробленість методики оцінювання діяльності МДА. Хоча наявність численних формул і відсутність досвіду використання цієї методики певним чином гальмує її практичне застосування. Крім того, не зовсім зрозуміло алгоритм подальших дій кожної МДА, Секретаріату КМУ та власне самого уряду за результатами моніторингу. Нічого не відомо і про мотивацію керівників, які досягли кращих та гірших результатів. Є побоювання, що керівники, діяльність яких підлягає оцінюванню, у своїй поточній діяльності зосередяться саме на тих 36 контрольних показниках, а решту видів своєї діяльності виконуватимуть за залишковим принципом.

Висновки

Потреба в організації належного моніторингу та оцінювання діяльності органів виконавчої влади в Україні дедалі загострюється через ускладнення завдань, які мають вирішувати ці органи в умовах сучасних викликів.

З метою більш чіткого визначення відповідальності кожного з органів виконавчої влади за виконання закріплених за ним управлінських функцій у відповідній сфері діяльності варто розвинути систему моніторингу та оцінювання, крім регіонального, на районний рівень – з урахуванням зміни районного поділу України, який відбувся за Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», якою замість 490 районів на території України утворено 136 районів, – а також на територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Адже запорукою ефективності функціонування усієї системи органів виконавчої влади є скоординованість діяльності цих органів на усіх рівнях та їхня солідарна відповідальність – як за належне виконання управлінських процесів, так і за їх кінцеві результати.

Істотною вадою експериментально запровадженої системи моніторингу та оцінювання діяльності голів МДА є, на наш погляд, фактичне усунення від цього оцінювання представників сфери бізнесу і громадськості, які є основними споживачами управлінських рішень та управлінських дій (або бездіяльності) органів влади та їх посадових осіб. Тож вказану методику слід доповнити механізмами врахування експертної думки представників вказаних категорій споживачів управлінської «продукції» влади.

Пропонується також розробити відповідні моделі та впроваджувати в кожному органі виконавчої влади комплексні системи управління якістю та ефективністю діяльності на базі стандартів ISO 9001:2015, адаптовані до умов органів виконавчої влади та сфери їх управлінської діяльності. Зокрема, передбачити зовнішню оцінку діяльності кожного органу та його підрозділів.

Перспективою подальших розвідок у сфері дослідження є розробка комплексної методики оцінки ефективності публічного управління та стандартів якості

управлінських процедур з урахуванням висловлених вище рекомендацій щодо їх моніторингу та оцінки.

Література

1. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 275–283.
2. Приходченко Л. Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління. *Теорія та практика державного управління*. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. Вип. 3(30). С. 1–10.
3. Машкаров Ю. Г., Орлов О. В. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3(54).
4. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Право, 1996. 164 с.
5. Атаманчук Г., Василенко Г. Теория государственного управления. Москва: Омега, 2004. 384 с.
6. Криворучко О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Державне управління: наукові праці*. Вип. 286. Том 298. С. 95–98.
7. Пильгун Л., Савва М. Експертний висновок щодо проекту Закону України «Про державне стратегічне планування». Підготовлено в рамках проекту Української асоціації оцінювання «Посилення децентралізації в Україні» за фінансової підтримки Національного фонду на підтримку демократії (NED), США. 15.12.2017. URL: http://ukreval.org/images/news/2018-01-08-eksp-vysnovky/expertyza-proekt-ZU_04.12.2017.pdf

References.

1. Oliiynk D. Suchasni metody otsinky efektyvnosti diialnosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia. *Efektynnist derzhavnoho upravlinnia*. 2013. Vyp. 34. S. 275–283.
2. Prykhodchenko L. L. Sutnist mekhanizmu zabezpechennia efektyvnoho derzhavnoho upravlinnia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Kharkiv: Vyd-vo KharPI NADU «Mahistr», 2009. Vyp. 3(30). S. 1–10.
3. Mashkarov Yu. H, Orlov O. V. Osnovni chynnyky, shcho vplyvaiut na efektyvnist diialnosti rehionalnykh ta mistsevykh orhaniv vlady. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2016. Vyp. 3(54).
4. Tsvetkov V. Derzhavne upravlinnia: osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovyi aspekt). Xarkiv: Pravo, 1996. 164 s.
5. Atamanchuk H., Vasilenko H. Teoryia hosudarstvennoho upravleniia. Moskva: Omega, 2004. 384 s.
6. Kryvoruchko O. Kryterii ta pokaznyky efektyvnosti diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhavne upravlinnia: naukovy pratsi*. Vyp. 286. Tom 298. S. 95–98.
7. Pylhun L., Savva M. Ekspertnyi vysnovok shchodo proektu Zakonu Ukrainy «Pro derzhavne stratehichne planuvannia». Pidhotovleno v ramkakh proektu Ukrainskoi asotsiatsii otsiniuvannia «Posylennia detsentralizatsii v Ukraini» za finansovoi pidtrymky Natsionalnoho fondu na pidtrymku demokratii (NED), SShA. 15.12.2017. URL: http://ukreval.org/images/news/2018-01-08-eksp-vysnovky/expertyza-proekt-ZU_04.12.2017.pdf