

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано становлення системи оцінювання ефективності органів виконавчої влади в Україні: розглянуто основні нормативні акти, спрямовані на встановлення критеріїв результативності діяльності управлінських структур, визначено тенденції розвитку існуючих методик оцінювання.

Ключові слова: оцінка, методика, ефективність, результативність, виконавча влада, Кабінет Міністрів, Президент України.

I. Вступ

Протягом останніх 20–30 років у розвинутих країнах з'явилося багато різних методів удосконалення діяльності органів влади, як правило, запозичених з практики приватного сектора. Зокрема, мова йде про такі, як тотальне управління якістю, бенчмаркінг, реінжиніринг, формування “робочих мереж”, функціональний аналіз, менеджмент-аудит тощо. При чому акценти під час оцінювання ефективності діяльності владних структур зроблено на соціальних результатах та рівні задоволення громадян якістю наданих органами влади послуг.

В Україні, яка тільки-но в середині 1990-х рр. почала вибудовувати нову систему державного управління, більшість зазначених методів ще набули такого поширення. Викликано це в багатьох випадках значним впливом традицій радянської адміністративно-командної системи, де основним критерієм оцінювання ефективності діяльності владних структур було виконання затверджених центральними органами влади планових показників.

Між тим протягом останніх 10–15 років керівництво України почало активну роботу щодо розбудови нової системи оцінювання, яка враховувала б як сучасні світові тенденції, так і українські реалії. Виходячи із зазначеного, визначення тенденцій розвитку, а також відповідності сучасного стану нормативної бази оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади кращим світовим стандартам стає важливим науково-практичним завданням.

Питання ефективності в державному управлінні знаходять відображення у працях багатьох вітчизняних учених – В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменка, А.О. Гошко, В.Б. Дзюндзюка, В.М. Князева, О.А. Машкова, П.І. Надолішнього, І.В. Розпутенка, В.П. Троня, В.В. Цветкова, Ю.П. Шарова та ін. Між тим особливості генезису правової бази оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади поки ще не

знайшли належного відображення у вітчизняній науковій літературі.

II. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення правових засад оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади в Україні. Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань, як визначення нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу, та їх особливостей, встановлення головних критеріїв оцінювання ефективності, а також тенденцій розвитку державного регулювання цієї сфери.

III. Результати

Перші спроби визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади були зроблені лише на початку 2000 р. Постанова Кабінету Міністрів України “Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій” була ухвалена 22 лютого 2000 р. № 388 [3]. У ній було зафіксовано перелік основних питань, що підлягають висвітленню у щорічних звітах голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій: стан виконання повноважень щодо соціально-економічного розвитку регіону, суспільно-політична ситуація тощо. Між тим основним здобутком цього документа стало визначення переліку основних показників розвитку кожної області. Загалом вищенаведений перелік включав 38 показників за 12 напрямками діяльності. Незважаючи на наявність багатьох спірних і незрозумілих з точки зору ефективності діяльності позицій (“загальний обсяг грошових доходів населення”, “кількість відвідувань амбулаторно-поліклінічних закладів” тощо), цей перелік показників став основою для подальшого вдосконалення системи оцінювання роботи місцевих органів влади та їх керівників.

Наступним етапом у цьому стало ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного роз-

виту регіонів” від 4 лютого 2004 р. № 113 [1]. Особливості цієї методики полягали у впровадженні зовнішнього оцінювання діяльності місцевих державних адміністрацій на основі об’єктивних показників. Організаційно-технічне забезпечення роботи з визначення комплексної оцінки покладалося на Мінекономіки.

Запроваджена методика ґрунтувалася на таких принципах, як цільова спрямованість (відповідність соціально-економічних процесів, що відбуваються в регіонах, цілям, завданням та пріоритетам Програми діяльності Кабінету Міністрів України) та комплексність (урахування економічних, фінансових, виробничих, інноваційних і соціальних показників). У Постанові, окрім принципів, подано і джерела інформаційного забезпечення процедур визначення комплексної оцінки, серед яких було названо дані Держкомстату, Державної податкової адміністрації, Мінфіну, Мінпраці, Мінпаливенерго, НАК “Нафтогаз України”. Зазначимо, що в подальшому від принципу збору інформації з кількох джерел у Кабінеті Міністрів вже не відмовлялися.

Запропонована методика містила кілька етапів. На першому етапі комплексна оцінка повинна була визначатися на основі підсумків відносних відхилень показників розвитку регіону від їх найкращих значень в інших регіонах за формулою:

$$R_j = S \sum_{i=1}^n \frac{X_{\max} - X_{ij}}{X_{\max} - X_{\min}} + S \sum_{i=1}^n \frac{X_{ij} - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}},$$

де R_j – сума рейтингів конкретного регіону за кожним з показників;

X_{ij} – значення i -го показника j -го регіону (i – від 1 до n);

X_{\max} , X_{\min} – максимальне та мінімальне значення показників.

Як зазначалося в Постанові, перша частина формули повинна була використовуватися для оцінювання показників, зростання яких має позитивне значення (наприклад, приріст виробництва), друга частина – для оцінювання показників, зростання яких має негативний ефект (наприклад, приріст заборгованості).

На другому етапі визначалося середнє арифметичне суми рейтингів конкретного регіону за кожним з показників за формулою:

$$R_{cp} = \frac{R_j}{n},$$

де R_{cp} – середнє арифметичне суми рейтингів конкретного регіону за кожним з показників;

n – кількість показників, за якими проводився розрахунок.

За результатами розрахунку і визначалося місце кожного регіону у загальному рейтингу. Як було зазначено в Методиці, найкращим визначався регіон, у якого середнє арифметичне

рейтингів має найнижче значення. Ця методика, до речі, з певними доповненнями використовується й до сьогодні.

Одночасно з розрахунками за регіонами мають здійснюватися відповідні розрахунки по Україні в цілому. Отримані результати виступали характеристикою середнього рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

На особливу увагу заслуговують показники оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, за якими визначалася ефективність діяльності місцевих державних адміністрацій. Їх кількість зменшилася, порівняно з Постановою від 22 лютого 2000 р. № 388, з 38 до 35.

Порівнюючи ці показники з тими, що були визначені Постановою “Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій” № 388, привертає увагу кілька фактів.

По-перше, наявність показників, що характеризують динаміку (темпи розвитку), і таких, що розраховуються у відсотках.

По-друге, зменшення питомої ваги тих показників, що стосуються проблеми неплатежів.

По-третє, приділення уваги питанню інноваційного розвитку.

По-четверте, поява такого показника, як індекс інфляції.

По-п’яте, деталізація і конкретизація соціальних показників ефективності діяльності, як-то “рівень зайнятості населення у віці 15–70 років”, “кількість померлих дітей віком до 1 року на 1000 народжених”, “кількість злочинів на 1000 осіб” тощо.

Зазначена методика давала змогу зробити процес оцінювання ефективності діяльності влади на місцях більш об’єктивним і таким, що давав можливість порівнювати результати діяльності керівників різних регіонів.

Наступним кроком на шляху вдосконалення процедури оцінювання ефективності діяльності виконавчої влади стало ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України “Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій” від 6 квітня 2005 р. № 263 [2].

У цьому акті, який скасовував дію Постанови “Про затвердження Методици визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів” від 4 лютого 2004 р. № 113, була запроваджена практика щомісячного моніторингу стану справ у регіонах. При чому відповідні керівники центральних та місцевих органів влади повинні були не лише надавати об’єктивні дані, а й подавати аналітичну довідку з обґрунтуванням факторів, що зумовили зміни в динаміці показників моніторингу або відхилення від планових (прогнозних) показників. У 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів від 3 липня 2006 р. № 916 цей порядок було доповнено вимогою до голів місцевих

державних адміністрацій щомісяця до 25 числа наступного звітного періоду подавати до Міністерства економіки інформацію про існуючі проблеми соціально-економічного розвитку відповідного регіону та пропозиції щодо їх вирішення за встановленою Міністерством формою [6].

Також зазначимо, що Постановою від 6 квітня 2005 р. № 263 показники оцінки були деталізовані і розділені на ті, що стосуються соціально-економічного розвитку України в цілому; ті, що стосуються соціально-економічного розвитку України за галузями економіки та сферами діяльності та показники соціально-економічного розвитку регіонів України.

Аналізуючи ці показники, привертає увагу значна кількість соціальних критеріїв оцінювання діяльності владних інституцій, їх у загальному переліку щонайменше половина. Також цікавим є запровадження показника вимірювання рівня корупції та співвідношення 10% найбільш та найменш забезпечених груп населення.

Вагомою інновацією цієї Постанови стала також деталізація показників оцінювання за сферами діяльності Уряду.

Так, зокрема, класифікація показників була зроблена відповідно до напрямів державної політики. При чому за кожним напрямом були визначені відповідальні інституції.

При цьому кількість показників оцінки діяльності місцевих державних адміністрацій певною мірою зросла. Передусім це відбулося за рахунок включення до оцінювання рівня злочинності та рівня допомоги малому бізнесу.

Постанова Кабінету Міністрів України “Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя” № 833 з’являється 20 червня 2007 р. [5]. Цей акт відміняв Постанову Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2005 р. № 263. При цьому в Постанові № 833 від 20 червня 2007 р. було затверджено новий Порядок проведення комплексного оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів України. Відповідно до цього документа, оцінка діяльності місцевих адміністрацій здійснювалася за кількома напрямками: сфера реального сектора; сфера інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності; сфера державних фінансів і фінансових результатів діяльності підприємств; сфера соціального сектора; сфера споживчого ринку.

Відзначимо, що в цей порядок, який нараховував 39 показників, було включено декілька складових, що не включалися в оцінку, але подання відомостей за якими були обов’язковими. Зокрема, це індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту; кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. населення; кількість зареєстрованих суб’єктів підприємницької діяльності; середньомісячна заробітна плата найманих працівників малих підприємств тощо.

Кабінет Міністрів України 9 червня 2011 р. ухвалив новий документ, спрямований на вдо-

сконалення системи оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади – Постанову “Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій” № 650 [4]. Цим документом було скасовано Постанову Кабінету Міністрів України “Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя” від 20 червня 2007 р. № 833. При цьому в новій Постанові містився ряд інновацій щодо оцінювання діяльності місцевих державних адміністрацій.

Метою проведення оцінювання було визначення проблем та *підвищення ефективності* виконання управлінських рішень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій із забезпечення здійснення ними своїх повноважень та виконання пріоритетних завдань, визначених Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [7]. У затвердженому порядку проведення оцінки визначалося, що вона буде проводитися за такими напрямками, як: економічний розвиток; інвестиційна, наукова та інноваційна діяльність; державні фінанси; підтримка бізнесу; споживчий ринок; населення та ринок праці; житлово-комунальне господарство; освіта й охорона здоров’я; рівень злочинності; екологія.

Як можна побачити з наведеного переліку, перелік сфер, за якими визначено проводити оцінку, доповнився такими, як “інноваційна та наукова діяльність”, “підтримка бізнесу”, “житлово-комунальне господарство”, “екологія”. Напрямок “реальний сектор” було скасовано, при чому “соціальний сектор” було розбито на ряд складових: “населення та ринок праці”, “освіта й охорона здоров’я”, “рівень злочинності”. Отже, під час оцінювання діяльності більший нахил було зроблено у бік інновацій та соціальної сфери.

Найбільш вагомою інновацією нової методики стало більше ніж двократне (з 39 до 81) збільшення показників оцінювання діяльності. Більшість з них при чому стали рахуватися не за абсолютними, а за відносними (рівень, темп, індекс, динаміка) даними.

Так, зокрема, у сфері економічного розвитку привертає увагу неабияке значення питань розвитку сільського господарства, оцінці діяльності у сфері розвитку якого присвячено відразу декілька пунктів.

У сфері інвестиційної, наукової та інноваційної діяльності привертає увагу впровадження такого пункту, як “питома вага освоєних та впроваджених наукових та науково-технічних розробок у загальній кількості виконаних наукових робіт”.

У сфері державних фінансів привертає увагу впровадження таких “соціально орієнтованих пунктів”, як:

- темп зростання (зменшення) обсягу простроченої кредиторської заборгованості з оплати праці (з нарахуваннями) працівників бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів”;
- темп зростання (зменшення) заборгованості зі сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”;
- обсяг витрат місцевих бюджетів у галузі “Охорона здоров’я” у розрахунку на одиницю населення;
- обсяг витрат місцевих бюджетів у галузі “Соціальний захист та соціальне забезпечення” в розрахунку на одного підопічного будинку-інтернату.

У сфері підтримки малого бізнесу для оцінювання було запропоновано такі пункти, як:

- приріст (зменшення) кількості об’єктів інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва (бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, фондів підтримки підприємництва) з початку року;
- темп зростання (зменшення) кількості об’єктів інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва (бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, фондів підтримки підприємництва);
- обсяг фактично профінансованих з місцевих бюджетів коштів на часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами, залученими суб’єктами малого і середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів, до запланованих на зазначену мету коштів;
- кількість створених нових робочих місць на малих та середніх підприємствах, що отримали фінансову допомогу з місцевих бюджетів на часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами, залученими суб’єктами малого і середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів, у відсотках до загальної кількості створених нових робочих місць на таких підприємствах;
- площа земельних ділянок, наданих під будівництво інфраструктурних об’єктів, у розрахунку на одиницю населення.

Напрямок “населення та ринок праці” було доповнено такими показниками, як:

- частка штатних працівників, які повністю відпрацювали місячну норму часу і мали нарахування в межах мінімальної заробітної плати;
- питома вага протяжності теплових та парових мереж, що перебувають у ветхому та аварійному стані, у відсотках до загальної протяжності таких мереж;
- питома вага протяжності водопровідних мереж, що перебувають у ветхому та ава-

рійному стані, у відсотках до загальної протяжності таких мереж;

- питома вага протяжності каналізаційних мереж, що перебувають у ветхому та аварійному стані;
- питома вага населення, яке проживає у ветхих та аварійних житлових будинках у загальній кількості населення;
- рівень виконання показника щодо створення об’єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- темп зростання (зменшення) заборгованості населення з оплати житлово-комунальних послуг, у відсотках до початку звітнього року;
- співвідношення середнього розміру нарахувань за житлово-комунальні послуги на одного власника особового рахунку до середньомісячної заробітної плати в регіоні;
- співвідношення середнього розміру нарахувань за житлово-комунальні послуги на одного власника особового рахунку до призначеної місячної пенсії в регіоні;
- середній розмір призначеної субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг;
- питома вага сімей, що отримують субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг.

У сфері освіти й охорони здоров’я оцінювання було запропоновано здійснювати за такими показниками:

- охоплення дітей дошкільного віку дошкільною освітою;
- охоплення дітей старшого дошкільного віку дошкільною освітою;
- чисельність дітей у дошкільних навчальних закладах у розрахунку на 100 місць;
- планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів, кількість відвідувань за зміну на 10 тис. населення;
- кількість сільських населених пунктів з кількістю населення до 1000 жителів, у яких розташовані фельдшерсько-акушерські пункти;
- кількість потерпілих на виробництві з утратою працездатності на один робочий день і більше та зі смертельним наслідком на 1000 працюючих.

IV. Висновки

Починаючи з 2000 р., керівництво країни почало приділяти неабияку увагу питанням ефективності органів влади. Результатом цього стало ухвалення щонайменше дев’яти Постанов Кабінету Міністрів України і чотирьох нормативних актів Президента, спрямованих на формування системи оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади. Між тим варто відзначити, що багато з них суперечили один одному і були наслідком не єдиної стратегії, а боротьби різноманітних політиків і політичних сил. У результаті методики оцінювання ефективності діяльності владних інституцій постійно змінювалися.

Вагомим кроком щодо формування та стабілізації системи оцінювання діяльності владних інституцій стало ухвалення Програми економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, яка чітко визначила критерії ефективності діяльності інститутів влади в різних сферах життєдіяльності суспільства. Недоліком цієї програми можна назвати суто економічне розуміння ефективності як співвідношення зроблених витрат до отриманих доходів.

Оцінювання діяльності місцевих органів влади в Україні сьогодні проводиться на основі Постанови Кабінету Міністрів України “Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій” від 9 червня 2011 р. № 650. У цьому нормативному документі визначено виконання органами виконавчої влади пріоритетних завдань, визначених у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Важливою особливістю методики оцінювання ефективності діяльності органів влади, що була зафіксована в цій Постанові, стала увага до сектора інновацій та соціальної сфери, що може свідчити про певний рух української влади до нових підходів в оцінюванні функціонування владних інституцій в Україні.

Детальний аналіз програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та особливостей її виконання стане предметом наших подальших досліджень.

Список використаної літератури

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів” від 4 лютого 2004 р. № 113 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-2004-p>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій” від 6 квітня 2005 р. № 263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/263-2005-p>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій” від 22 лютого 2000 р. № 388 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/388-2000-p>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій” від 9 червня 2011 р. № 650 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-2011-p>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя” від 20 червня 2007 р. № 833 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/833-2007-p>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Порядку проведення моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій” від 3 липня 2006 р. № 916 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-2006-p>.
7. Програма економічних реформ “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.Pdf.

Стаття надійшла до редакції 31.10.2012

Олейник Д.В. Правовые основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в Украине

В статье проанализировано становление системы оценки эффективности органов исполнительной власти в Украине: рассмотрены основные нормативные акты, направленные на установление критериев результативности деятельности управленческих структур, определены тенденции развития существующих методик оценки.

Ключевые слова: оценка, методика, эффективность, результативность, исполнительная власть, Кабинет Министров, Президент Украины.

Oliynyk D. Legal principles of estimation of efficiency of activity of executive bodies are in Ukraine

In the article, becoming of the system of estimation of efficiency of executive bodies is analyzed in Ukraine: the basic normative acts sent to hallmarking of effectiveness of activity of administrative structures are considered, progress of existent methodologies of estimation trends are certain.

Key words: estimation, methodology, efficiency, effectiveness, executive power, Cabinet of Ministers, President Ukraine.