

УДК 342.51

В. М. Юрах
кандидат юридичних наук
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

БАР'ЄРИ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. На думку к.е.н. П.В. Матвієнко, в сучасних умовах необхідно спрямувати зусилля на створення ефективних цілеорієнтованих моделей оцінки ефективності державного управління на базі інтегрального підходу. Орієнтація на кінцеві результати передбачає створення об'єктивних та ефективних систем показників, що характеризують результат діяльності органів державної влади та рівень досягнення поставлених цілей їх діяльності. Управління за цілями дає можливість спрямовувати діяльність на досягнення конкретної мети, яка визначає напрям розвитку державного управління і окремих його механізмів та здійснювати постійний моніторинг рівня її досягнення з допомогою цільових показників [1, с. 75–76]. При цьому під орієнтацією на ціль вчений розуміє ситуацію, коли «система державного управління буде орієнтована на результат шляхом формування чітких стратегічних планів, невід'ємною частиною яких має стати система цільових показників. Основне їх призначення – це кількісне вираження якісних ознак з метою моніторингу процесу реалізації стратегії та рівня її ефективності. Водночас оцінювання результатів діяльності дозволяє фіксувати відхилення від наміченого курсу та запроваджувати відповідні коригувальні заходи. Таким чином, стратегічне планування та оцінювання результатів – ключові складові концепції державного управління, зорієнтованого на результати. Процедура контролю відповідності являє собою постійний процес спостереження і вимірювання результатів діяльності і передбачає наявність: 1) системи цільових показників, які відображають ефективність діяльності; 2) системи нормативів, на базі яких буде здійснюватися оцінка рівня досягнення поставлених цілей; 3) методики оцінки ефективності з використанням системи цільових показників та відповідних їм нормативних значень. При цьому система цільових показників має задовольняти наступним вимогам: всесторонньо характеризувати досліджувану сферу діяльності та відображати стратегічні цілі; бути інструментом звітності перед населенням про рівень досягнення поставлених цілей та завдань; бути достовірними та ґрунтуватися на офіційній статистичній інформації; враховувати тенденції розвитку на основі динамічних рядів показників» [1, с. 75].

Ставлячи собі за мету в даному дослідженні визначити які існують сьогодні основні бар'єри в процесі підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, маємо зауважити, що дослідження в цілому буде побудоване на базі аналізу вище цитованої точки зору П.В. Матвієнка. В роботі використано наукові здобутки В.В. Головка, О.Л. Єршової, Ю.Г. Машкарова, Д. Олійника, О.В. Орлова, Л. Приходченко, П. Федоріва, Л.П. Чурсанової, Р.М. Ширшикової, а також зарубіжних дослідників S. Buchholtz, M. Bukowski, A. Sniegoski, C. Baba Răzvan, Cherecheș, C. Mora, T. Ticiău.

Виклад основного матеріалу. Вірним за суттю в цілому вважаємо наведене вище цитування. Особливого значення надаємо зауваженню на значущості стратегічного планування, оскільки стратегічні плани – це важлива запорука дійсно ефективного функціонування органів виконавчої влади. Ю.Г. Машкаров разом із О.В. Орловим вважають, що при визначенні ефективності діяльності органів державної влади «важливо, крім узагальнюючих показників оцінювання ефективності діяльності органів влади, брати до уваги показники, що відбивають інноваційні підходи та спроби керівництва забезпечити довгострокове планування і стратегічний розвиток, передусім наявність у місцевого самоврядування стратегій соціально-економічного розвитку територій» [2, с. 4]. Те ж саме, на нашу думку, стосується не тільки органів місцевого самоврядування, але й органів виконавчої влади. Разом із тим, цікаво, що на думку опитуваних управлінців різних рівнів, питання визначення стратегії розвитку очолюваного органу влади займає останнє місце в переліку питань, якими передусім має опікуватися керівник [3, с. 11]. На думку респондентів, керівники, насамперед, мають займатися питаннями забезпечення умов для нормального функціонування очолюваного колективу (21,9%), організацією процесу управління (19,4%), координацією діяльності з урахуванням зв'язків зовнішнього та внутрішнього середовища (16,3%) [3, с. 10].

Відтак, на практиці маємо ситуацію, що теорія про важливість стратегічного планування залишається лишень теорією, а практикуючий управлінець на державній службі це питання таким важливим та першочерговим не вважає. Про-

те, це не завжди пов'язано із особистою некомпетентністю державного службовця. Навпаки, згідно із нещодавно проведеним Лабораторією законодавчих ініціатив дослідженням, результати якого були викладені в Тіньовому аналізі щодо реформи державної служби та державного управління, експерти проблему вбачають не у відсутності професіоналізму у державних посадових осіб, а у надмірній забюрократизованості ієрархічної структури органів виконавчої влади. Так, вони звітують: «Міністри мають широкі повноваження у здійсненні керівництва діяльністю підпорядкованих ЦОВВ. Повноваження міністрів не обмежуються класичними заходами бюрократичної підзвітності, такими як затвердження річних планів, бюджетів або одержання на запит документів і видання обов'язкових до виконання наказів та доручень. Вони також включають погодження внутрішньої організаційної структури ЦОВВ, призначення та звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів і територіальних органів ЦОВВ. Далі в тіньовому звіті вказується на те, що управлінська автономія керівників ЦОВВ суттєво обмежена. В той час як міністри відволікаються від заходів з формування політики. Той факт, що річні плани підпорядкованих органів подаються на погодження міністру, є ще одним свідченням культури мікро-менеджменту ЦОВВ, діяльність яких координується через відповідних міністрів. Це також демонструє труднощі щодо зміни організаційної культури державних органів у напрямку переорієнтації із процесу діяльності на її результати. Плани готуються у формі довгого переліку завдань (запланованих заходів) без діагностики головних проблем і викликів у сфері, конкретних цілей, індикаторів ефективності або цільових показників. Це створює модель щоденного кураторства діяльності підпорядкованих органів, що зосереджується на самому процесі діяльності та дотриманні процедур, а не на кінцевих результатах. На жаль, нещодавно схвалена концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади не вирішує цього питання [4, с. 28]. Як наслідок, у звіті робиться висновок про нераціональне поєднання надмірної незалежності ЦОВВ від міністерств (зокрема призначення та звільнення з посад керівників ЦОВВ, статус окремих юридичних осіб) та надмірного міністерського контролю стосовно зазначених вище питань внутрішнього менеджменту. Така будова відносин стоїть на заваді переходу від орієнтованої на процес (бюрократичної) до орієнтованої на результат підзвітності органів, що підпорядковуються Уряду, яка повинна поєднувати широку управлінську автономію з потужним режимом підзвітності, зосередженого на кінцевих результатах» [4, с. 28].

Аналізуючи далі наведене вище цитування П.В. Матвієнка зупинимось на тих моментах, з якими ми не погоджуємося. По-перше, цілком погоджуючись із тим, що стратегічні плани для державного управління є невід'ємною, вкрай важливою складовою для визначення ефективності, все ж маємо не погодитись із тим, що їх основне призначення – це кількісне вираження якісних ознак, оскільки далеко не всі результати державного управління можливо виміряти в кількісний спосіб (про що, в принципі, вже неодноразово зауважували різні вчені, саме цим і підкреслюючи проблематику визначення ефективності державного управління). По-друге, справді слід погодитись, що система цільових показників має задовольняти декількома вимогам, серед яких вчений називає «бути достовірними та ґрунтуватись на офіційній статистичній інформації». Дійсно, сьогодні для моніторингу оцінювання ефективності діяльності використовуються доповіді суб'єктів України про результати своєї діяльності; офіційні статистичні дані Державної служби статистики України; офіційні дані відомчих статистик; результати соціологічних опитувань населення [5]. Водночас, маємо вказати на те, що статистичний метод визначення ефективності діяльності органів державної влади в Україні не можемо вважати достатньо достовірним та показовим.

Так, наприклад, на базі CEDOS була проведена спроба провести власне дослідження розвитку міст в Україні, в результаті звернення до Держстату здійснити вказане дослідження не виявилось можливим, однак, вдалося виявити цілий ряд суттєвих недоліків в роботі даного органу. Приміром, експерти встановили, що Державна статистика не інтегрована з адміністративними і відкритими даними. Перелік інформації, якою розпоряджається Держстат, є обмеженим і не включає багатьох важливих показників. Наприклад, орган не зміг надати їм відомості про структуру захворюваності населення, кількість загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів, кількість важких злочинів, кількість рейсів у інші міста за видами транспорту, бюджети міст, податки і збори. Інформаційні запити з проханням надати цю інформацію Державна служба статистики переспрямувала у профільні міністерства та відомства. Фрагментація і розпорошеність між різними установами обмежує потенціал використання даних для вироблення доказових політик. Частина даних, які Держстат таки має на рівні міст, занадто узагальнені або представлені у вигляді незастосовних показників. В доступі до державних статистичних даних існують бар'єри. Інформацію про обласні центри не можна отримати централізовано, а лише контактуючи з відповідним управлінням статистики у кожній області. Зібрані дані вони публікують у вигляді статистичних щоріч-

ників і збірників. Однак, у різних регіонах ці видання містять різні набори показників, структуру і деталізацію; а також публікуються неодноразово. Це обмежує можливості проведення порівняльних досліджень. Надаючи дані, органи статистики зазвичай використовують не машинчитні, а пропрієтарні формати, роздруковані копії або їхні скани. Більшість даних надається на платній основі. Відсутність доступу до державної статистики у зручних для обробки форматах ускладнює роботу з даними і обмежує потенціал їхнього використання. Як наслідок, П. Федорів влучно коментує ст. 355 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, де зазначається: «Передбачається, що стабільна, ефективна та професійно незалежна національна статистична система вироблятиме необхідну для громадян, суб'єктів господарювання й органів управління в Україні та ЄС інформацію, надаючи їм можливість приймати на її основі виважені рішення», у підсумку наголошуючи на тому, що робота національної Державної служби статистики потребує якнайшвидшого покращення [6].

На сьогодні триває розробка Програми розвитку державної статистики до 2022 року [7], в якій зазначається, що орган здійснив вже чималий обсяг вдалої та успішної роботи в напрямку покращення своєї діяльності, проте все одно необхідні суттєві зміни «у виробництві статистичної інформації, починаючи зі змін у нормативному та методологічному забезпеченні й закінчуючи процесами організації статистичного виробництва» [7, с. 7], а також «існує негайна потреба у суттєвій модернізації та розширенні каналів комунікацій для доступу користувачів до інформації» [7, с. 7]. Слід відзначити, що фахівці з державного управління також вказують на те, що «перспективним напрямом розвитку механізмів оцінювання ефективності публічного управління є впровадження сучасних інформаційних систем, таких як система електронного голосування та електронного врядування, інструмент електронних петицій, засоби об'єктивного контролю – моніторингу соціальних мереж, використання можливостей, що їх надає аналіз технологічних даних, що формуються в різних комунікаційних мережах, та ін» [2, с. 1–6]. А відомий спеціаліст в галузі статистичного моніторингу побудови інформаційного суспільства в Україні к.е.н. О.Л.Єршова взагалі підіймає проблему того, що українські фахівці статистики не цікавляться питанням застосування Big Data в офіційні статистиці, хоча «великі дані можуть забезпечувати директивні органи фактологічною інформацією в масштабі реального часу в таких сферах, як ціни, зайнятість, обсяг виробництва, економічний розвиток і динаміка населення. Великі дані можуть потенційно забезпечувати підготовку більш актуальних і своєчасних статистичних даних порівняно з тради-

ційними джерелами для офіційної статистики» [8, с. 37], при цьому дослідниками [9] вже доведено економічний ефект від запровадження та обробки Big Data в державному управлінні, зокрема, при формуванні статистичних даних. Саме тому ще у 2009 році в рамках ООН було запроваджено ініціативу «Глобальний пульс» з метою «впровадження науково-технічних нововведень у галузі цифрової інформації і швидкого збирання й аналізу даних, щоб керівники, які приймають рішення, могли в масштабі реального часу отримувати повне уявлення про те, як кризи впливають на стан вразливих верств населення» [8, с. 33].

Очевидно, що все це має віднайти своє відображення в нових підходах до статистичного оцінювання визначення ефективності діяльності органів виконавчої влади. Тому не можемо погодитися із Л.П. Чурсановою, яка стверджує, що «на сьогодні система показників із питань статистики є оптимальною з точки зору задоволення потреб користувачів» [10, с. 123], і не можемо підтримати тезу Н.П. Матвієнко, що саме статистичний метод на сьогодні забезпечує достовірність цільових показників. Проте, з теоретичної точки зору, звісно, він повинен забезпечувати таку достовірність.

І ще важливим зауваженням до викладеного підходу Н.П. Матвієнко щодо орієнтації на ціль є те, що система цільових показників повинна бути інструментом звітності перед населенням про рівень досягнення поставлених цілей та завдань. Вважаємо, що в такий спосіб можливе зловживання, яке полягатиме у тому, що цільові показники перетворяться на формальність, і справді на «інструмент звітності». Це можна спостерігати і зараз, наприклад, на веб-сторінках різних міністерств, де досить яскраво представлені діаграми, графіки, наведено чималу кількість цифр, і складається враження, що міністерство працює ефективно, результативно та плідно. Проте, в країні суттєвих зрушень не відбувається, рівень життя населення продовжує, попри гучні дані про зменшення інфляції, падати, і все більша кількість наших громадян шукають роботу закордоном.

Окрім того, слід зауважити, що досягнення мети в будь-який спосіб із орієнтацією на кінцеві результати може бути сприйняте хибно суб'єктами управлінської діяльності і у підсумку замість покращення та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади отримуємо формальні показники і реально низький рівень роботи зазначених органів. До того ж, можлива підміна понять, зокрема, коли критерії оцінювання, прийнятні для бізнесу, не можуть бути прийняті для державного управління, але їх штучно запроваджують і результати державно-управлінської діяльності тоді не можуть вважатися достовірними. Так, важливо навести справедливе зауваження Р.М. Ширшикової, що багато років тому

було здійснено запозичення методології оцінювання ефективності функціонування технічних систем, при цьому застосування його в діяльності органів внутрішніх справ сформувало так звану систему оцінювання діяльності міліції за «кінцевими показниками» боротьби зі злочинністю, як наслідок, застосування такого підходу протягом десятиліть сформувало таку ментальність серед особового складу працівників міліції, що ґрунтується на задоволенні власних та владних інтересів, але за цим крилася значна кількість різних негативних чинників, зокрема, укриття злочинів від обліку, негативне ставлення до будь-якої заяви або повідомлення про правопорушення, фальсифікація кримінальної статистики, кримінальних справ та оперативно-розшукових матеріалів тощо [11, с. 250].

Висновок. Підсумовуючи, слід зазначити наступне. Бар'єрами в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади вважаємо: надмірну забюрократизованість ієрархічної структури органів виконавчої влади, відсутність стратегічного бачення розвитку кожного окремого державного органу виконавчої влади; брак наявної та доступної, якісної статистичної інформації; іноді формальний підхід до визначення ефективності, через що оцінка ефективності перетворює роботу органів виконавчої влади на гонитву за показниками. Проте узагальнюючою для всіх цих бар'єрів є проблема відсутності дієвого механізму, який би зменшив розрив між бюрократією та реальністю, тобто сьогодні в українській державній службі бракує певного зв'язуючого мосту між органами виконавчої влади та реальними громадянами, які мають дійсно свої справжні проблеми, але органи виконавчої влади, ніби знаходячись по інший бік, не бачать цих проблем. Наприклад, Є.А. Гетьман з цього приводу зазначав: «досить часта відокремленість законодавства від існуючих проблем громадян свідчить про необізнаність нормотворчих органів про їх існування та нагальну проблему в практичному регулюванні» [12, с. 253]. Про цю проблему пишуть і румунські науковці [13, с. 6-7], підіймаючи справедливе питання про те, чому вважається, що людина, яка знаходиться на посаді державного службовця органу виконавчої влади, знає що буде краще для певної громади, ніж ця громада? Тому вчені наполягають на тому, єдиним можливим варіантом поліпшення життя в суспільстві є лише активне залучення громадян до участі в управлінні державними справами. На цьому наполягаємо і ми. Сьогодні потребується підвищення участі громадянської в управлінні державними справами, що віднесені до компетенції органів виконавчої влади. А, зважаючи на те, що сьогодні концептуально така участь знаходиться ще на недостатньому рівні (зроблені тільки перші кроки в цьому

напрямку в роботі В.В.Головка [14]), актуальним та важливим завданням науки адміністративного права є здійснення глибоких наукових розвідок саме в цьому напрямі.

Література

1. Матвієнко П.В. Основні критерії та моделі оцінки ефективності державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 6. С. 70–76. URL: www.economy.in.ua.
2. Машкаров Ю. Г., Орлов О. В. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. *Теорія та практика державного управління*. 3(54). 2016. С. 1–6.
3. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 3–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2009_1_3.
4. Тіньовий звіт (shadow report) «Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році». Лабораторія законодавчих ініціатив, К, 2018. 34 с.
5. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр.* 2013. Вип. 34. С. 275–283.
6. Федорів П. Що Україна знає про свої міста (спойлер: надто мало). 30.11.2018. URL: <https://mistosite.org.ua/articles/shcho-ukraina-znaie-pro-svoi-mista-spoiler-nadto-malo?locale=uk>.
7. Програма розвитку державної статистики до 2022 року: проект Кабінету Міністрів
8. Єршова О.Л. Великі дані (Big Data) і модернізація національних систем офіційної статистики / О.Л. Єршова, Т.В. Томашевська // *Прикладна статистика: проблеми теорії та практики*. 2016. Вип. 18-19. С. 32–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pspttp_2016_18-19_7.
9. Buchholtz S. Big & Open Data in Europe: A grow then givevra missed opportunity? / S. Buchholtz, M. Bukowski, A. Sniegowski // Report commissioned by demos EUROPA – Centre for European Strategy Foundation within the “Innovation and entrepreneurship” programme. Warsaw, Mdruk, 2014. 116 p.
10. Чурсанова Л.П. Ефективність державного управління: статистичний метод. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. Вип. 4. С. 116–126.
11. Ширшикова Р.М. Сутнісний аналіз ефективності реалізації нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади України. *Держава і право*. 2011. Вип. 53. С. 249–255.
12. Гетьман, Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман Харків : Оберіг, 2014. 308 с.
13. Cătălin Baba Răzvan. Cherecheș, Cristina Mora, Tudor Ticiău. Public participation in public policy process – case study in seven counties from north-western region of romania // *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 26E/2009 pp. 5-13. URL: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/199/195>.
14. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами: дис. к.ю.н: 12.00.07. / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 269 с.

Анотація

Юрах В. М. Бар'єри в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена визначенню бар'єрів в підвищенні функціонування органів виконавчої влади в Україні. Серед таких виділено відсутність стратегічного бачення розвитку кожного окремого державного органу виконавчої влади; брак наявної та доступної, якісної статистичної інформації; іноді формальний підхід до визначення ефективності, через що оцінка ефективності перетворює роботу органів виконавчої влади на гонитву за показниками. Зауважено на тому, що узагальнюючою є проблема відсутності дієвого механізму, який би зменшив розрив між бюрократією та реальністю з існуванням реальних громадян, які мають справжні проблеми, що можливо вирішити лише шляхом більш активного залучення громадян до участі в управлінні державними справами

Ключові слова: органи виконавчої влади, функціонування, бар'єри, проблеми, громадська участь, статистика, стратегічні плани.

Аннотация

Юрах В. М. Барьеры в повышении эффективности функционирования органов исполнительной власти в Украине. – Статья.

Статья посвящена определению барьеров в повышении функционирования органов исполнительной власти в Украине. Среди таких выделено отсутствие стратегического видения развития каждого отдельного государственного органа исполнительной власти; недостаток имеющейся и доступной, качественной ста-

тистической информации; иногда формальный подход к определению эффективности, из-за чего оценка эффективности превращает работу органов исполнительской власти на погоню за показателями. Замечено то, что обобщающим является проблема отсутствия действенного механизма, который бы уменьшил разрыв между бюрократией и реальностью с существованием реальных граждан, имеющих действительные проблемы, можно решить только путем более активного привлечения граждан к участию в управлении государственными делами.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, функционирования, барьеры, проблемы, общественное участие, статистика, стратегические планы.

Summary

Yurakh V. M. Barriers in improving the efficiency of the executive branch in Ukraine. – Article.

The article is devoted to identifying barriers to improving the functioning of executive bodies in Ukraine. Among these is the lack of a strategic vision for the development of each individual state executive body; lack of available and available, high-quality statistical information; sometimes a formal approach to determining efficiency, which is why performance appraisal turns the work of the executive into a pursuit of indicators. It is noted that the general problem is the lack of an effective mechanism that would reduce the gap between bureaucracy and reality with the existence of real citizens who have real problems, which can be solved only by more active involvement of citizens in public administration.

Key words: executive bodies, functioning, barriers, problems, public participation, statistics, strategic plans.