

Література.

1. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Документ 254к/96-вр, чинний, поточна редакція – Тлумачення від 12.04.2012, підстава v009p710-12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 №964-IV з змінами та доповненнями N 3200-IV від 15.12.05, N 2411-VI від 01.07.10, № 4711-VI від 17.05.12, 5286-VI від 18.09.2012 // Редакція від 13.10.2012, підстава 5286-17 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

3. Закон України «Про Збройні Сили України» Документ 1934-12, чинний, поточна редакція. – Редакція від 13.10.2012, підстава 5286-17 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>. – Назва з екрану.

4. Закон України «Про оборону України» в редакції від 13.10.2012 р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>. – Назва з екрану.

5. Указ Президента України № 390/2012 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14824.html>. – Назва з екрану.

6. Указ Президента України Про Стратегію національної безпеки України із змінами, внесеними згідно з Указом № 389/2012 від 08.06.2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws>. – Назва з екрану.

7. Богданович В. Ю., Маначинський А.Я. Методологические основы системных исследований проблем военной безопасности государства. – К.: 2001. – 172 с.

8. Ключев А. РНБО. Модернізація стартувала. // Дзеркало тижня. № 11, 2012.

9. Деркач А. Л. Про реформу Збройних Сил України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.derkach.com>. – Назва з екрану.

10. Бодрак В. Рецепт для армії: еліксир чи отрута. // Дзеркало тижня. №11, 2012.

УДК 342.6

Денис Олійник

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

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

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

© Олійник Д.В., 2012.

✦ Протягом останніх 20–30 років у розвинутих країнах з'явилося багато різних методів вдосконалення діяльності органів влади, як правило, запозичених з практики приватного сектору. Зокрема, мова йде про такі, як тотальне управління якістю, бенчмаркінг, реінжиніринг, формування «робочих мереж», функціональний аналіз, менеджмент-аудит тощо, при чому акценти під час оцінки ефективності діяльності владних структур робляться на соціальні результати та рівень задоволення громадян якістю наданих органами влади послуг.

В Україні, яка тільки в середині 1990-х рр. почала вбудовувати нову систему державного управління, більшість зазначених методів ще набули такого поширення. Викликано це значним впливом традицій радянської адміністративно-командної системи, де основним критерієм оцінки 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 оцінки, яка б враховувала як сучасні світові тенденції, так і українські реалії. Виходячи із зазначеного, визначення тенденцій розвитку, а також відповідності сучасного стану нормативної бази оцінкам ефективності діяльності органів виконавчої влади, кращим світовим стандартам, стає важливим науково-практичним завданням.

✦ Питання ефективності в державному управлінні знаходять відображення у працях багатьох вітчизняних вчених, – 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 оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади поки ще не знайшли належного відображення у вітчизняній науковій літературі.

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

✦ Перші спроби визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади були зроблені лише на початку 2000 р. 22 лютого 2000 р. була ухвалена Постанова Кабінету Міністрів України від № 388 «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» [3]. В ній було зафіксовано перелік основних питань, що підлягають висвітленню в 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 документу стало визначення переліку основних показників розвитку кожної області. Загалом, вищенаведений перелік включав 38 показників за 12 напрямками діяльності. Не дивлячись на наявність багатьох суперечних та 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 оцінки роботи місцевих органів влади та їх керівників.

Наступним етапом у цьому стало ухвалення 4 лютого 2004 р. Постанови Кабінету Міністрів України № 113 «Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів» [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 та соціальних показників). В Постанові, окрім принципів, визначилися і джерела інформаційного забезпечення процедур визначення комплексної оцінки, серед яких було визначено 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 визначитися 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 вказувалося в Постанові, перша частина формули повинна була використовуватися для оцінки показників, зростання яких має позитивне значення (наприклад приріст виробництва), друга частина – для оцінки 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 в загальному рейтингу. Як було зазначено в Методичці, найкращим визначався регіон, у якого середнє арифметичне рейтингів має найнижче значення. Дана методика, до речі, з певними доповненнями, використовується і донині.

Одночасно з розрахунками в розрізі регіонів повинні були 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 ви-

значалася ефективність діяльності місцевих державних адміністрацій. Їх кількість зменшилася, порівняно з Постановою № 388 від 22 лютого 2000 р., з 38 до 35.

Порівнюючи ці показники з тими, що були визначені Постановою № 388 «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій», 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 «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 дозволяла зробити процес оцінки ефективності діяльності влади на місцях більш об'єктивним і таким, що дозволяв би порівнювати результати діяльності керівників різних регіонів.

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

В цьому акті, який скасовував дію Постанови № 113 від 4 лютого 2004 р. «Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів», 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 і 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 № 916 від 3 липня 2006 р. даний порядок було доповнено вимогою до голів місцевих державних адміністрацій щомісяця до 25 числа наступного звітної періоду подавати до Мінекономіки інформацію про існуючі проблеми соціально-економічного розвитку відповідного регіону та пропозиції щодо їх розв'язання за встановленою Мінекономіки формою [6].

Також зазначимо, що Постановою № 263 від 6 квітня 2005 р. показники оцінки були деталізовані і розділені на ті, що стосуються соціально-економічного розвитку України в цілому, і ті, що стосуються соціально-економічного розвитку України в розрізі галузей економіки та сфер діяльності й показників соціально-економічного розвитку регіонів України.

Аналізуючи ці показники, привертає увагу значна кількість соціальних критеріїв оцінки 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 оцінки 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 зростає. Передусім, це відбулося за рахунок включення до оцінки рівня злочинності та рівня допомоги малому бізнесу.

20 червня 2007 р. з'являється Постанова Кабінету Міністрів України № 833 «Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя» [5]. Даний 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 комплексної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів України. Відповідно до даного документу, оцінка діяльності місцевих адміністрацій здійснювалася за кількома напрямками: сфера реального сектору; сфера інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності; сфера державних фінансів та фінансових результатів діяльності підприємств; сфера соціального сектору; сфера споживчого ринку.

Відзначимо, що в даний 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.

9 червня 2011 р. Кабінет Міністрів України ухвалив новий документ, спрямований на вдосконалення системи оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади – Постанову №650 «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» [4]. Даним документом було скасовано постанову Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 833 «Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя». При цьому, в новій Постанові містилася чергова низка інновацій щодо оцінки діяльності місцевих державних адміністрацій.

Метою проведення оцінки було визнано виявлення проблем та підвищення ефективності виконання управлінських рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій 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]. В затвердженому порядку проведення оцінки визначалося, що вона буде проводитися за такими напрямками: економічний розвиток; інвестиційна, наукова та інноваційна діяльність; державні фінанси; підтримка бізнесу; споживчий ринок; населення та ринок праці; житлово-комунальне господарство; освіта та 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», «житлове-комунальне господарство», «екологія». Напрямок «реальний сектор» було скасовано, при чому «соціальний сектор» було розбито на

низку складових: «населення та ринок праці», «освіта та охорона здоров'я», «рівень злочинності». Отже, під час оцінки діяльності більший уклін було зроблено у бік інновацій та соціальної сфери.

Найбільш вагомою інновацією нової методики стало більш ніж двократне (з 39 до 81) збільшення показників оцінки 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, оцінки 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 оцінки 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, відсоток 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 в аварійному стані, відсоток до загальної протяжності таких мереж;

- питома вага протяжності водопровідних мереж, що перебувають в аварійному стані, відсоток до загальної протяжності таких мереж;
- питома вага протяжності каналізаційних мереж, що перебувають в аварійному стані;
- питома вага населення, яке проживає в аварійних житлових будинках в загальній кількості населення;
- рівень виконання показника щодо створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- темп зростання (зменшення) заборгованості населення з оплати житлово-комунальних послуг, відсоток 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 та охорона здоров'я оцінку 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 чисельністю населення до 1000 жителів, в яких розташовані фельдшерсько-акушерські пункти;
- кількість потерпілих на виробництві з утратою працездатності на 1 робочий день і більше та із смертельним наслідком на 1000 працюючих.

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 оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади. Між тим, варто відзначити, що багато з них протирічили один одному і були наслідком не єдиної стратегії, а боротьби різноманітних політиків і політичних сил. В результаті, методики оцінки ефективності діяльності владних інституцій постійно змінювалися.

Вагомим кроком у формуванні й стабілізації системи оцінки 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.

Оцінка діяльності місцевих органів влади в Україні сьогодні проводиться на основі Постанови Кабінету Міністрів України № 650 від 9 червня 2011 р. «Про за-

провадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій», що на своїй меті мала забезпечення. В 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 оцінки ефективності діяльності органів влади, що була зафіксована в даній Постанові, стала увага до сектору інновацій та соціальної сфери, що може свідчити про певний рух української влади до нових підходів в оцінці 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.

Література.

1. Постанова Кабінету Міністрів України № 113 від 4 лютого 2004 р. «Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-2004-p>. – Назва з екрану.
2. Постанова Кабінету Міністрів України № 263 від 6 квітня 2005 р. «Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/263-2005-p>. – Назва з екрану.
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 388 від 22 лютого 2000 р. «Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/388-2000-p>. – Назва з екрану.
4. Постанова Кабінету Міністрів України № 650 від 9 червня 2011 р. «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-2011-p>. – Назва з екрану.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 833 від 20 червня 2007 р. «Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/833-2007-p>. – Назва з екрану.
6. Постанова Кабінету Міністрів України № 916 від 3 липня 2006 р. «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» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-2006-p>. – Назва з екрану.
7. Програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FI_NAL_1.pdf. – Назва з екрану.