

УДК 35.07:005.591.4

DOI: 10.34132/pard2020.07.15

ПРИНЦИПИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ І РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бакуменко В.Д., д-р наук з держ. упр., професор, Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка, м. Харків, Україна

Белоусова О.С., канд. наук з держ. упр., доцент, Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка, м. Харків, Україна

Белоусов В.М., канд. наук з держ. упр., доцент, Національний університет «Запорізька політехніка», м. Запоріжжя, Україна

Статтю присвячено дослідженню проблеми оцінки ефективності і результативності адміністративного управління в процесі реформування в сфері державного управління. Акцентовано увагу на ключових питаннях реформування державного управління, а саме на тому, як визначити які реформи необхідні, задля досягнення яких цілей і результатів їх необхідно здійснювати, і насамперед – наскільки це ефективно з точки зору співвіднесення очікуваних ефектів та витрат на процес реформування. Обґрунтування відповідей на ці запитання та створення об'єктивної методології оцінювання результатів та ефективності реформування в державному управлінні, здатне виключити хаотичність процесу реформування, невизначеність строків та бажаних результатів, що передбачає реформування – заради процесу, а не досягнення ефективності.

Вважаємо, що в умовах процесу реформування державного управління в Україні, який до речі є далеким від процесу, спрямованого на результат, необхідно чітко усвідомлювати причини та наслідки неефективності державного управління та сформувати

власну методологію оцінки вимірювання якості та ефективності державного управління, яка б враховувала специфіку різних аспектів державного управління в Україні з урахуванням міжнародного досвіду розробки та застосування таких методик, що надасть можливість визначити проблемні питання та намітити подальші напрямки реформування системи державних послуг в Україні.

На підставі дослідження міжнародного досвіду впровадження оцінки ефективності і результативності державного управління, аналізу існуючих методологій оцінювання в Україні, визначення проблем розробки та впровадження єдиної системи оцінювання, що здатна об'єктивно проводити моніторинг та задовольняти інтереси основних стейкхолдерів реформ державного управління, визначені та запропоновані ключові принципи та обов'язкові вимоги до критеріїв і показників ефективності процесів реформування та державного управління.

Ключові слова: *реформа державного управління, оцінка ефективності і результативності адміністративного управління, методологія оцінювання, показники ефективності, принципи оцінки ефективності.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Глобалізація та плюралізація надання суспільних послуг є рушійною силою значних глобальних змін, які відбуваються в системі державного управління в 21 сторіччі. При чому так чи інакше це стосується і як економічно розвинених країн, та і таких, що розвиваються. Політичні проблеми, із якими стикаються уряди, стають дедалі складнішими, глобальними, а не просто лінійними та національно сфокусованими. Існуючі парадигми реформування сектору публічного управління впроваджуються відносно статично та не охоплюють наслідки цих глобалізаційних процесів. Слід констатувати, що реформи державного сектору країн, що розвиваються, в тому числі і України, знаходяться під впливом політичних експериментів та копіювання досвіду розвинених країн. Моделі державного управління при цьому відображають ініціативи з реформування державного сектору, які пропонуються розвиненими країнами, міжнародними організація-

ми та зацікавленими структурами, що мають вплив на національні інтереси економічно відсталих країн [12].

Якщо ж абстрагуватися від можливої політики впливу на національні інтереси держав, що розвиваються, то слід акцентувати увагу лише на тому, яка ефективність та результативність реформ, що впроваджуються, стосовно національних інтересів громадян. А ось тут виникають певні складнощі. В Україні традиційно склалося, що оцінка результатів діяльності уряду, щодо проведених реформ, є здебільшого емоційно суб'єктивною, за принципом «підтримую – не підтримую», «подобасться – не подобається».

Згідно опитування, здійсненого в рамках проекту МАТРА Посольства Королівства Нідерландів, понад 50% українців вважають, що жодна реформа в Україні не є успішною [6].

Незаперечним є той факт, що досвід проведення реформ в сфері надання державних послуг в розвинених країнах показує, що в результаті реалізації різних реформ можна добитися значного підвищення ефективності і дієвості адміністративного управління. Але головне питання при цьому які реформи необхідні, задля досягнення яких цілей і результатів їх необхідно здійснювати, і насамперед – наскільки це ефективно з точки зору співвіднесення очікуваних ефектів та витрат на процес реформування. Обґрунтування відповідей на ці запитання та створення об'єктивної методології оцінювання результатів та ефективності реформування в державному управлінні, здатне виключити хаотичність процесу реформування, невизначеність строків та бажаних результатів, що передбачає реформування – заради процесу, а не досягнення ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики оцінки ефективності державного управління та розробці універсальних методологій такої оцінки, присвячено багато наукових праць таких науковців, як: В.Вакуленко, М.Василенко, Е.Ведунг, Р.Каплан, В. Кравченко, В.Мамонова, Г.Мостовий, Г.Одінцова, Д.Нортон, В.Рубцов, А.Ткачук, В.Удовиченко та інші. Значний внесок в обґрунтування поняття «ефективність державного управління» зробили В.Авер'янов, А.Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський та ін. Але слід констатувати той факт, що досі не вироблено

єдиного концептуального підходу щодо цього питання, не визначені ключові та однозначні критерії оцінки ефективності, особливо це стосується оцінки ефективності та результативності реформ в сфері державного управління, які б надавали об'єктивне уявлення про їх результати та успішність в досягненні мети максимізації громадського добробуту та були б імплементовані в інституціональній системі України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даного дослідження є обґрунтування необхідності впровадження та визначення основних положень та принципів методики оцінки ефективності і результативності державного управління, які вимагає актуальність проблеми реформування публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розробка та впровадження оцінки ефективності системи державного управління є об'єктивно складною і до кінця не вирішеною проблемою в теорії публічного управління. Складність цієї проблеми зумовлена відсутністю в державному секторі єдиного показника результатів, яким в комерційному секторі, наприклад, є прибуток, а також тим, що продукт організацій державного сектора, як правило, важко піддається виміру і не призначений для конкуренції. Проблема впровадження оцінки ефективності державного управління обґрунтована також тим, що передбачає визначення як безпосередніх, так і опосередкованих результатів, що необхідно враховувати, і включає значну кількість показників (економічних, політичних, управлінське та ін.). Виходячи з цього, компетентна оцінка ефективності управлінських процесів повинна розглядати взаємодію суб'єктів управління з керованими об'єктами, та визначати наступні критерії: стан і продуктивність результатів взаємодії, результативність та якість процесів, структуру, обсяг та відповідність продуктів (результатів).

Відома теза «управляємо тільки тим, що можна виміряти» досить повно реалізується на рівні корпорацій. У бізнесі, як правило, будь-яка стратегічна мета має кількісне вираження, деталізується в завданнях, також має кількісні та часові орієнтири. Для оцінки рівня виконання завдань розробляються системи діагностичних показ-

ників і нормативів, до яких вони повинні наблизитися, щоб задача вважалася виконаною [8].

Вищеназвані підходи в управлінні державою використовуються вкрай рідко, що викликано широким колом об'єктивних і суб'єктивних причин:

- більш високим ступенем складності оцінки якості державного управління, пов'язаної в першу чергу з необхідністю обліку різних груп важко вимірних параметрів (соціальних, економічних, екологічних),

- відсутністю адаптованих до українських умов методик оцінки ефективності державного управління, методик оцінки сприйняття населенням і бізнес-спільнотою якості наданих державних послуг;

- дефіцитом необхідної інформації, який породжується як її об'єктивною відсутністю, так і її закритістю, внаслідок державних обмежень на доступ до баз даних, що мають службовий характер;

- труднощами пошуку інформації з огляду на те, що вона знаходиться у відомчих документах різних рівнів;

- різночитаннями в інформації, що надається різними агентствами і відомствами: наприклад, дані податкової служби та територіальних органів статистики можуть надавати непорівнянні, і навіть суперечливі дані;

- спотворенням інформації через наявність значного сектора тіньової економіки в Україні, корумпованості чиновників, їх протидії «прозорості», прояви своєрідних «агентських» конфліктів між: а) чиновниками і суспільством, б) відомчими структурами різного ієрархічного рівня; в) різними відомствами «по горизонталі»;

- неможливість спостереження показників в динаміці або їх порівняння з даними інших країн, інших відомств в Україні через їх непорівнянність з огляду на відмінності в складі аналітичних і результативних показників і методик їх розрахунку.

Оцінка діяльності державних органів надає державі можливість контролювати і оцінювати діяльність державних органів, обирати адекватні засоби реалізації поставлених перед державним органом цілей і завдань, прогнозувати можливі наслідки. І все ж наблизитися

до розуміння проблеми оцінки діяльності навряд чи можливо без осмислення її сутності та змісту.

У сучасній практиці термін «оцінка» багатозначний, він позначає або процес, або результат деякої діяльності, спрямованої на вивчення властивостей об'єкта. Оцінка передбачає наявність еталона, тобто інструменту, властивості якого визначаються потребами суб'єкта оцінки. З цієї точки зору оцінка діяльності є міра відповідності очікуваних майбутніх результатів діяльності з еталоном. В той же час оцінка діяльності це спосіб встановлення цієї відповідності.

Якщо узагальнити, то ефективність, в цьому контексті, визначається відношенням позитивних результатів (отримання чистого результату, або перевищення бажаних наслідків над небажаними) і допустимих витрат [4, с. 216].

Виходячи з цього, процес управління (або управлінське рішення) можна назвати ефективним, якщо результат досягнутий за умови мінімальних витрат. Суттєвою складністю оцінки виступає відсутність загальноприйнятих і однозначних підстав оцінки. Звертаючись до розроблених методик оцінки ефективності державного управління, стосовно до органів управління національного рівня, слід відзначити їх певне практичне значення. В більшості розвинутих країн, оцінки ефективності державного управління, вбудовані в систему виконавчої влади і є елементами моніторингу та контролю функціонування органів влади.

Суб'єкт оцінки – центральний елемент системи оцінки ефективності діяльності державних органів. Головним носієм суб'єктності в системі державних органів виступають державні органи, відповідальні за результати організаційної діяльності та планування, а також ті, хто приймають кадрові рішення. І саме вони є суб'єктами оцінки ефективності державних органів. Як правило, держава визначає чіткий вичерпний перелік суб'єктів оцінки. Об'єктом оцінки ефективності є державний орган і / або його підвідомчі організації. Як предмет оцінки виступають напрямки діяльності об'єкта оцінки [2].

Найбільш поширеною формою оцінки ефективності діяльності державних органів є оцінка по досягненню цілей. Суть її – у вста-

новленні для державного органу цільових показників, на які він повинен вийти за певний термін. Оцінка досягнення цілей дозволяє зробити акцент не на вимірі зусиль, доданих об'єктом оцінки, а на ефективності та результативності його діяльності. В процесі оцінки проводиться скрупульозний аналіз діяльності державного органу. Підведення підсумків діяльності державного органу служить основою для нового циклу планування. Цей цикл включає визначення критеріїв і цільових показників, по досягненню яких оцінюватиметься ефективність діяльності державного органу через рік (або інший період), і розробку заходів, що забезпечують їх досягнення [10].

Засоби оцінки діяльності - третій елемент оцінки, за допомогою якого суб'єкт оцінки оцінює діяльність об'єкта. До засобів оцінки відносяться програми, процедури, методи, методики і технології.

Важливим при цьому є обґрунтування поняття «ефективність». Зазначимо, що ефективність притаманна розвиненим управлінським системам, характеризує процеси і явища, виступає індикатором розвитку систем. Коли є намір підвищити ефективність того чи іншого виду управлінської діяльності, необхідно виявити конкретні заходи, які будуть сприяти процесу розвитку (прогресу), і навпаки, виключити ті, що ведуть до регресу. У цьому сенсі, ефективність завжди пов'язана з практичними аспектами та є цільовим орієнтиром управлінської діяльності.

Таким чином, ефективність – якісна категорія, що передбачає інтенсивний розвиток та відображає розширені процеси вдосконалення системи управління. Необхідно зауважити, що держава з метою забезпечення об'єктивності та всебічності оцінки повинна регламентувати практично всі питання, що стосуються порядку методів, методики проведення оцінки аж до винесення підсумкового висновку.

Однак слід погодитись, що розроблення та практична реалізація системи оцінки ефективності, яка б була однаково збалансована з точки зору точності, об'єктивності, простоти і зрозумілості, є доволі складною проблемою, в силу її можливої суб'єктивності та методологічної складності. Свідченням тому – світова практика за-

стосування різноманітних систем оцінки діяльності, кожна з яких має свої переваги і недоліки [14].

Світова практика пропонує нам два підходи визначення ефективності публічного управління: побудова системи індикаторів, кожен з яких відображає окремі аспекти цінності міністерства або відомства; розробка інтегрального, агрегованого індикатора. Однак застосування цих підходів має суттєві недоліки: навіть якщо припустити, що обрані показники дійсно характеризуватимуть якість роботи державної структури, залишається питання, як поєднати ці різні показники, як визначити з них найбільш значущі (наприклад, для оцінки результатів реформування), як отримати більш-менш однозначну оцінку.

Розробка методологічних основ оцінки якості державного управління на основі єдиного критерію, повинна передбачати створення «економічної оболонки» для результатуючих показників. Як в сфері бізнесу вартісні індикатори відіграють роль узагальнюючих показників, що дають можливість порівняти і зіставити на перший погляд несумісні елементи, так і в сфері державного управління вартісні орієнтири можуть дозволити агрегувати показники, що характеризують різні напрями роботи того чи іншого відомства.

Це має сенс ще й тому, що нехай опосередковано, через покращення соціального захисту, зниження часу на оформлення тих чи інших довідок та отримання інших послуг, вирішення проблем поліпшення роботи державних структур, має приносити суспільству економічні результати.

Відповідно до цієї концепції, найбільш наближеним підходом, який можна запозичити з бізнес-середовища, визначення та збалансування показників (BSC), з системою управління цінністю (VBM).

Система збалансованих показників, СЗП (англ. - Balanced Scorecard, BSC) - це один з ключових інструментів менеджменту, який дозволяє відстежувати досягнення цілей в рамках реалізації стратегії компанії. Система використовується як інструмент стратегічного управління результативністю компанії і частково, як стандартизована система звітності. Відмінні характеристики BSC: акцент на стратегічні цілі; невелика кількість метрик, що відслідковуються; поєднання фінансових і не фінансових даних [13].

Відмінна риса концепції управління вартістю від класичної концепції управління в тому, що при концепції управління вартістю VBM, управління головним чином спрямоване на збільшення вартості компанії, а в класичному випадку, діяльність компанії спрямована на отримання прибутку. На думку прихильників концепції VBM, бухгалтерські критерії оцінки діяльності підприємства не є ефективними.

Концепція передбачає формування ланцюга процесів: постановка мети → визначення показника (показників) → постановка завдання (кількісний орієнтир) → розроблення програми дій → визначення відповідального. Якщо кількісні орієнтири не досягнуті в наміченому часовому проміжку, то виникає необхідність розробки нового ланцюга: визначення причин невиконання завдання → визначення чинників, що спричинили невиконання → розроблення програми коригування з урахуванням цих чинників → призначення відповідального [17].

Таким чином формується основа управління за результатами, переваги якого перед іншими формами управління в тому, що [16]: оптимізує процес прийняття управлінських рішень, усуває зайві ланки ланцюга управління; дозволяє будувати управлінський процес «зверху – донизу» і діяльність всіх підсистем, спрямовану на виконання мети, замість підходу «знизу – вгору», при якому може збиратися і оброблятися непотрібна і другорядна інформація, прийматися зайві заходи; активізує системний підхід у вирішенні завдання: встановлює взаємозв'язки між підсистемами (різними командами виконавців); дозволяє реалістично оцінити мету і терміни її досягнення; стимулює перехід від оцінки дій до оцінки результату; дозволяє зробити більш ефективною систему мотивації відповідальних за процес (за досягнутий результат, а не за дії, функції, обов'язки і т. п.); націлює на врахування думки стейхолдерів публічного управління; дозволяє знизити корупцію і «кумівство» на держслужбі: невиконання задач через низьку кваліфікацію працівників.

Можемо констатувати, що відносно можливостей оцінювати результати та ефективність реформування державного управління, Україна майже не має жодної ефективною та інформативною власною методології. Так, згідно методики проведення оцінки ефективності

здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, затвердженої Кабінетом Міністрів від 18.05.2011р., до показників за якими проводиться оцінка ефективності відносяться:

- дотримання строків виконання завдань;
- дотримання порядку попередньої реєстрації та розгляду законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України в реєстраційно-контрольних картках чи журналах реєстрації;
- дотримання порядку формування справ, картотек, банків даних; дотримання вимог щодо: розгляду і встановлення строків виконання завдань, підготовки проектів документів, які містять інформацію про їх виконання, а також подання пропозицій стосовно продовження строків виконання завдань; змісту, рівня підготовки та належного оформлення документів, які розробляються на виконання завдань; погодження проектів документів, які розробляються на виконання завдань; організації контролю за виконанням завдань, а також здійснення відповідним структурним підрозділом апарату органу виконавчої влади контролю за виконанням завдань; здійснення контролю за виконанням планів заходів із забезпечення виконання завдань; розроблення та затвердження орієнтовних графіків здійснення контролю за виконанням завдань [9].

Зрозуміло, що ця методика аж ніяк не може задовольнити вимогам оцінки ефективності і результативності, які вимагає актуальність проблеми реформування публічного управління. Методика містить суто формальний підхід та не відображає об'єктивно жодного показника ефективності.

У цих умовах органи виконавчої влади та державні службовці виявляються орієнтованими системою оцінок ефективності на посилення бюрократичної складової діяльності і безвідповідальності.

Більш інформативним та конкретизованим, є оцінювання ефективності державного управління програмою SIGMA, яке хоча і має істотні переваги, не є інструментом прямого впливу на систему

державного управління в Україні, тобто не передбачає безумовного застосування результатів оцінювання для коригування державної політики та вдосконалення процесів реформування.

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу.

Програмою SIGMA в 2014 році було розроблено ключові принципи ефективного реформування державного управління, в процесі розширення Європейського Союзу, а у 2015 році ці принципи було доопрацьовано та розширено з метою прискорення реформ в контексті Європейської політики сусідства. Ці принципи визначають основні шість напрямів реформування державного управління: стратегії реформування державного управління; засади формування і координації державної політики за напрямками; організація державної служби і ефективність управління людськими ресурсами; моніторинг та підзвітність; ефективність надання послуг; управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит. За допомогою моніторингового механізму, з урахуванням цих принципів, окреслюються ключові вимоги до реформування державного управління країн, в процесі їх європейської інтеграції та визначаються цільові орієнтири процесу реформування.

Відповідно, програмою SIGMA, було проведено моніторинг країн – потенційних кандидатів в члени ЄС, в тому числі і України за період 2015 – 2017 р. р., та була оприлюднена оцінка ефективності державного управління, яка охоплювала всі вищезгадані напрями, за винятком управління державними фінансами [18]. Стосовно України, розглядалися дві окремі стратегії реформ, що реалізуються зараз – Стратегія реформування державного управління і Стратегія реформування системи управління державними фінансами, але її реалізація була розпочата лише в травні 2017 року, тому її оцінка була на той момент передчасною.

Що стосується безпосередньо критеріїв оцінки, то значення індикаторів (які мають бальну оцінку за кожний субіндикатор) носять орі-

ентовний характер і повинні розглядатися лише в контексті повного якісного аналізу, здійсненого за кожним принципом. В представлено-му програмою SIGMA звіті, містяться короткострокові та середньострокові рекомендації Уряду України, щодо вироблення конкретних заходів, спрямованих на вирішення деяких ключових проблем в сфері реформування державного управління та будуть враховані в рамках політичного діалогу, щодо формування пріоритетних напрямків реформування та можливостей їхньої підтримки ЄС.

Можна стверджувати, що Стратегія реформування державного управління, прийнята у 2016 році в Україні і яка узгоджується з основними Принципами, є значним поштовхом до підвищення ефективності державного управління, але ті цілі, які повинні були досягнуті у 2020 році, виявилися занадто амбітними, що демонструють низькі фактичні показники їх досягнення. Так, дійсно, Стратегія була демонстрацією політичної волі досягнення прогресу в процесі реформування державного управління, але не містила ґрунтовної та структурованої оцінки фактичного стану справ. Тому на сьогодні можемо констатувати, що оцінка вихідного стану справ в сфері державного управління України, проведена програмою SIGMA, є першою компетентною та комплексною оцінкою сфери державного управління в Україні. [18].

Але в умовах процесу реформування державного управління в Україні, який до речі є далеким від процесу, спрямованого на результат, необхідно чітко усвідомлювати причини та наслідки неефективності державного управління та сформулювати власну методологію оцінки вимірювання якості та ефективності державного управління, яка б враховувала специфіку різних аспектів державного управління в Україні з урахуванням міжнародного досвіду розробки та застосування таких методик, що надасть можливість визначити проблемні питання та намітити подальші напрямки реформування системи державних послуг в Україні.

При цьому на міжнародному рівні, використовується кілька визнаних методик вимірювання якості державного управління, розроблених міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, відрізняючись в деталях і маючи різного роду методичні обмеження.

Ці методики забезпечують можливість порівнювати та користуються високою довірою оцінки різних аспектів державного управління. Найважливішою перевагою міжнародних рейтингів є їхня незалежність від оцінюваних країн, а також можливість відстеження за динамікою розвитку країни, обумовлена стабільністю використовуваних для оцінок методик. Серед найбільш авторитетних міжнародних індексів якості державного управління, можна визначити індекси, що розраховують: Світовий банк, міжнародна неурядова організація Transparency International і Всесвітній економічний форум.

Світовий банк розраховує Всесвітній показник державного управління (World wide Governance Indicators), що і включає шість основних індикаторів [7]:

- Право голосу і підзвітність – ступінь свободи виборів і незалежності преси, інші громадянські свободи і політичні права.
- Політична стабільність і відсутність насильства – ступінь стабільності чинної влади і ризиків її насильницького відсторонення від влади.
- Ефективність уряду – якість державних послуг і функціонування державного апарату, компетентність державних службовців, ступінь політичного впливу на державне управління.
- Якість законодавства – відповідність регулювання принципам вільної ринкової економіки, правові умови для розвитку бізнесу.
- Верховенство закону – ефективність і стабільність законодавства, а також схильність громадян і бізнесу слідувати вимогам регулювання і контрактним зобов'язанням в межах цивільних правовідносин.
- Рівень корупції - вплив корупції на розвиток суспільства і бізнесу, сприйняття корупції в суспільстві.

Узагальнена оцінка державного управління є комбінацією результатів визначення якості державного управління, що включає декілька сотень змінних, визначених із 25 різних джерел, 18 організацій. Кожен з шести індексів визначається бальною оцінкою, на основі вимірювання даних, отриманих з великої кількості вторинних джерел та статистичних досліджень вимірювання сприйняття, що

проводяться структурами, створеними для оцінки політичних ризиків, вищими навчальними закладами, агентствами дослідження громадської думки і т. п. Зазначена методика дозволяє виконувати не лише комплексну оцінку, але й оцінку окремих компонентів, що дає можливість вибірково відслідковувати окремі складові державного управління, в залежності від потреб і призначення оцінки.

Однак, на думку експертів, головний недолік цього способу оцінки державного управління в тому, що система має лише порівняльне призначення (порівняння різних країн в певний проміжок часу). Крім того, вона включає здебільшого суб'єктивні індикатори та індикатори «сприйняття», що підвищує ризик зміщення рейтингових оцінок [7]. Наприклад, країни з високим рівнем економічного розвитку, найчастіше сприймаються, як країни з більш якісними системами державного управління.

Наступний індекс – Індекс сприйняття корупції, що розраховується Transparency International та оцінює рівень корупції в державному секторі на основі 14 експертних опитувань, на предмет: зловживання владою, вилучення особистої вигоди державними службовцями, підкуп посадових осіб, виплати «відкатів» при розміщенні державних замовлень, розкрадання державних коштів, а також оцінки ефективності антикорупційних заходів.

Індекс конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), що підтримується Світовим економічним форумом (World Economic Forum), включає оцінку якості суспільних інститутів, важливих для економічного зростання, охоплює 133 країни і будується на основі відкритих звітних даних та експертних опитувань.

Що стосується міжнародного досвіду використання внутрішніх систем оцінювання, то в США, наприклад, оцінка якості державного управління здійснюється в межах некомерційного проекту (GPP – government performance project), фінансується виключно донорськими організаціями. GPP оцінює систему державного управління за результатами, за рівнем фінансового менеджменту, за якістю управління персоналом, за ступенем та ефективністю використання інформаційних технологій, рівнем капітальних витрат на ці складові публічного управління [3].

Слід зазначити, що проект GPP, націлено на залучення уваги до проблеми підвищення ефективності державного управління, вироблення критеріїв кращої управлінської практики, створення банку даних кращих управлінських практик для обміну інноваціями в сфері публічного управління, а його перевагою є вироблення критеріїв ефективності, що базуються на досвіді кращих управлінських практик. До умов досягнення високого рівня ефективності в державному управлінні, розробники відносять наявність таких складових: ефективний фінансовий менеджмент; ефективне управління персоналом; якісне управління інформаційними технологіями; ефективне управління капітальними витратами; управління, орієнтоване на результат (використання технологій бюджетування за результатами; застосування і вдосконалення індикаторів результативності діяльності; прозора та справедлива організація тендерів і аукціонів; залучення громадян до управління та ін.) [7].

Крім того, в США існує комплексна методика оцінки ефективності системи державного управління та якості державних послуг, що передбачає оцінку ефективності державного управління (в різних штатах) по наступним сферам діяльності: управління капіталом; управління людськими ресурсами; менеджмент за результатами; управління інформаційними технологіями. Також, для забезпечення прозорості та якості системи надання державних послуг в США, діє Government Performance Results Act (GPRA) – Федеральний закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ» (1993р.), який вперше сформулював напрями підвищення якості і ступеню задоволення населення державними послугами [11].

Також заслугоує на увагу, щодо можливості імплементації:

- Методика вимірювання якості CAF – Common Assessment Framework, розроблена фахівцями держав – членів ЄС, наприкінці 1990-х років, яка передбачає застосування для різних організаційних моделей державних адміністрацій та можливість оцінки якості роботи організацій державного сектора.

- Рейтинг якості фінансового управління органів виконавчої влади, який використовується в Швеції для порівняльної оцінки якості фінансового менеджменту і адміністративних процесів та на-

цілений на моніторинг фінансових процедур і їх відповідності встановленим нормам. На підставі результатів рейтингу формуються бюджетні витрати і програми, визначаються завдання з підвищення ефективності системи державного управління, вирішуються кадрові питання.

- Моніторинг агрегованої характеристики стану адміністративної системи, запроваджений в Бельгії, що передбачає розрахунок «індексу Кафки», який відображає рівень неефективності державної бюрократії. Високе значення індексу є підставою для перегляду існуючих адміністративних процедур і відповідної зміни законодавства. Існуючий державний секретаріат з адміністративного управління, здійснює аналіз законодавчих актів і адміністративних процедур на предмет наявності надлишкового адміністративного навантаження на громадян і бізнес, а також моніторинг відомчих адміністративних процедур і законопроектів [1].

- Канадська система оцінок діяльності державного апарату, на основі підходу, що передбачає оцінку за результатами (managing for results). Секретаріатом Ради казначейства було розроблено спеціальне Керівництво щодо застосовуваних понять при оцінці діяльності за результатами, а Секретаріатом Ради казначейства спільно з Офісом Генерального аудитора – Керівництво для проведення самооцінки діяльності за результатами. Кожне міністерство і відомство Канади щорічно подає детальний звіт про свою діяльність до Ради казначейства, який потім направляється в парламент та знаходиться у відкритому доступі в мережі Інтернет [5].

Таким чином вважаємо, що оцінка ефективності державного управління являє собою багатогранний і багаторівневий процес, який передбачає використання загальних, галузевих та інших, більш приватних, додаткових критеріїв. У тому числі і тих, які відображають відкладені ефекти, здатні проявитися в короткостроковій або середньостроковій перспективі діяльності держапарату.

Поряд із підходами, що відображають вартісні або організаційні показники роботи держапарату, його інституційні та кількісно описувані параметри, оцінка професійної діяльності держапарату по здійсненню повноважень державної влади, повинна передбачати

і застосування якісних критеріїв, що дозволяють зрозуміти і пояснити різні процеси і механізми системи державного управління. Застосування такого різноманітного комплексу критеріїв і підходів насамперед надасть змогу відображати диференційний характер державної діяльності. В кінцевому рахунку, це дозволить обґрунтувати, що успіхи на одних напрямках управлінської активності держапарату можуть поєднуватися із не зовсім задовільною роботою на інших. Відповідно на різних соціальних майданчиках, або стосовно різних соціально-економічних проектів, державне управління може проявляти різний ступінь своєї результативності та ефективності. При цьому слід враховувати і те, що ефективна праця держапарату може успішно здійснювати і непродуктивну по відношенню до суспільства політику, так і, навпаки – неефективно досягати перспективних для суспільства результатів.

Висновки. На сьогоднішній день, можемо констатувати, що система критеріїв оцінки ефективності та відповідні форми і механізми оціночної діяльності в Україні, не систематизовані у відповідності із особливостями власне управлінської діяльності держави, її чутливості до суспільних інтересів і новими формами політико-адміністративної активності. Відповідно вважаємо, що домінуючий оціночний акцент на нормативній визначеності і «старанності» (який відзначається самими держслужбовцями, як ключовий) не є ані стимулюючим, ані таким, що відповідає сучасним вимогам до державного управління.

Між цілями стратегічного планування (реформування) та ефективним використанням ресурсів для їх досягнення лежить фактор здібностей держави, його органів влади, державних службовців, забезпечувати ефективну реалізацію цілей, що є ключовою умовою ефективного державного управління. Без неї не стимулюється прагнення використання найбільш ефективного досвіду та підвищення потенціалу. Звідси пасивне і безініціативне реагування на отриманий результат з боку державних службовців та органів державної влади. У систему завдань створення ефективної держави повинна бути поставлена задача «формування здібностей держави», тим більше, що стратегічне управління – це не тільки постановка цілей,

а й використання «здібностей» в якості ресурсу конкурентоздатності.

Вважаємо, що обов'язковими вимогами до критеріїв і показників ефективності процесів реформування та державного управління повинні стати наступні положення: 1) критерії і показники повинні бути засновані на офіційних статистичних даних, даних державних органів і іншій, що підлягає перевірці, інформації; 2) спосіб збору та обробки вихідної інформації повинен допускати можливість перевірки коректності отриманих даних; 3) визначення показника повинно забезпечувати однозначність його інтерпретації, як оцінюючим, так і оцінюваним державним органом; 4) отримання необхідних даних повинно проводитися з мінімально можливими витратами часу і ресурсів; 5) критерії та показники слід визначати, виходячи з необхідності безперервного накопичення даних і забезпечення їх порівнянності за окремі періоди; 6) критерії та показники повинні охоплювати всю діяльність державного органу і орієнтувати на якісне виконання всіх державних функцій.

В якості критеріїв і показників ефективності можуть бути використані критерії та показники, що застосовуються в міжнародній практиці. Вважаємо, що принципами оцінки ефективності діяльності державних органів в Україні повинні стати: принцип законності – проведення оцінки ефективності суворо у відповідності до законодавства України; принцип незалежності – висновок формується неафілійованими з оцінюваними, державними органами, які не мали з ними за аналізований період договірних відносин і не представляють їх інтереси, а також незалежними експертами; принцип об'єктивності – всебічне і повне проведення аналізу і оцінки, що виключає конфлікт інтересів і суб'єктивізм; принцип достовірності – проведення оцінки на основі достовірної інформації і підтвердження результатів оцінки відповідними документами; принцип прозорості – можливість перевірити походження джерел інформації та доступність інформації для всіх стейхолдерів (в тому числі і громадян).

Стаття надійшла до редакції: 11.11.19

issues and outline further directions for reforming the public services system in Ukraine.

The international experience of implementing the assessment of the effectiveness and efficiency of public administration is studied, the existing assessment methodologies in Ukraine are analyzed, the problems of developing and implementing a single assessment system that is capable of objectively monitoring and satisfying the interests of the main stakeholders of public administration reforms are substantiated.

Based on this, key principles and mandatory requirements for the criteria and indicators of the effectiveness of reform processes and public administration are identified and proposed.

Keywords: *public administration reform, evaluation of the effectiveness and efficiency of management, evaluation methodology, performance indicators, principles of effectiveness.*

Received: 11.11.19

References

1. Hrytsiak A.I., Orzhel O. Yu., Chulaievska M. Ye. (Eds). (2009) Yevropeyskyi Soiuz: instytutsiino-pravovi osnovy ta funktsionuvannia: navch [The European Union: Institutional and legal frameworks and functioning] – metod. Posib. Kyiv, NADU – 186 pp. academy.gov.ua Retrieved from http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu [in Ukrainian]
2. Bakumenko V. D. (2004) Kharakterni osoblyvosti ta priorytetni napriamy udoskonalennia diialnosti kerivnyka v orhanakh derzhavnoi vlady Ukrainy [Characteristics of particularities and priorities straightforwardly related to the authority of the sovereign authorities of Ukraine] Visn. Derzh. sluzhby Ukrainy. No 4. S. 28 – 37 [in Ukrainian]
3. Bartsyts, Y. N. (2008) Pokazately efektyvnosti hosudarstvennoho upravleniya [Performance indicators of public administration (a subjective view of international standards)] Predstavytelnaiia vlast XXI vek: zakonodatelstvo, kommentaryy, problem No 1. Retrieved from <http://pvlast.ru/archive> [In Russian]

4. Bezgin K.S., Gryshyna I.V., Ushkal'ov V.V. (2011) Upravlinnja procesom stvorennja cinnosti na pidpryjemstvi: ljuds'kyj factor [Management of the process of creating value in the enterprise: the human factor] Donetsk: "Noulidzh", 322 s [in Ukrainian]

5. Bielousova O. S. (2014) Aktualni pytannia protsesu otsinky efektyvnosti ta yakosti v systemi derzhavnogo upravlinnia Ukrainy [Actual issues of the process of evaluating the effectiveness and quality in the public administration system of Ukraine] Naukovi visnyk akademii munitsypalnogo upravlinnia. No 2. – S. 44–51 [in Ukrainian].

6. Chy stane 2020-i rokom uspishnykh reform? Rezultaty opytuvannia [Will 2020 be the year of successful reforms. Survey results] Retrieved from ukrinform.ua <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/.html> / [in Ukrainian]

7. Dem'ianenko B. (2011) Ukraina i svit u 2010 rotsi: komparatyvnyi analiz metodamy mizhnarodnogo ranzhuvannia [Ukraine and the World in 2010: A Comparative Analysis by International Ranking Methods] Suchasna ukrainska polityka. - No 22. – S. 43-50 [in Ukrainian]

8. Mashkov O.A (2010) Pryiniattia upravlinskykh rishen v skladnykh orhanizatsiinykh systemakh z pohliadu systemnogo pidkhotu [Management decision making in complex organizational systems from the point of view of system approach] Zbirnyk naukovykh prats / modeliuvannia ta informatsiini tekhnologii / Instytut problem modeliuvannia v enerhetytsi NAN Ukrainy. – Vypusk. 55. pp. 119-132 [in Ukrainian]

9. Metodyka provedennia otsinky efektyvnosti zdiisnennia orhanamy vykonavchoi vlady kontroliu za vykonanniam zavdan, vyznachenykh zakonamy Ukrainy, aktamy Prezydenta Ukrainy, postanovamy Verkhovnoi Rady Ukrainy [Methods of assessing the effectiveness of the bodies of executive power to control the implementation of tasks defined by the laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine] Kyiv: Kabinet Ministriv 18.05.2011. zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> [in Ukrainian].

10. Nechukhrana Yu. H. (2012) Osoblyvosti otsinky rezultativ praktychnoi diialnosti personalu derzhavnoi sluzhby v deiakykh krainakh yevropeiskoi spivdruzhnosti [Peculiarities of evaluation of the results of practical activity of public service personnel in some countries of the European Community] Ekonomika i derzhava. No 7.S. 110-112 [in Ukrainian].

11. O. Yu. Orzhel, O. M. Pali, I.V. Kravchuk (Eds). (2007). Yevropeiskiy dosvid derzhavnoho upravlinnia: kurs lektsii [European experience of public administration] Kyiv, NADU – 76 pp. [in Ukrainian].

12. Petrakova K. O. (2017) Teoretyko-metodolohichniy analiz vzaiemozv'iazku ekonomiky i polityky u derzhavnomu upravlinni [Theoretical and methodological analysis of the relationship of economics and politics in public administration]. PhD thesis. Kyiv, Institut pidhotovky kadriv derzh. sluzhby zainiatosti [in Ukrainian].

13. Stepaniuk M. Yu. (2010) Bahatorivneva adytyvno-mulyplikatyvna model otsinky uzahalnennykh pokaznykiv pry stratehichnomu upravlinni na osnovi systemy zbalansovanykh pokaznykiv [Multilevel additive-multiplicative model of estimation of generalized indicators in strategic management on the basis of balanced scorecard] Problemy prohramuvannia. No1. – S. 108 – 115 [in Ukrainian].

14. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku [Strategy for reforming the public administration of Ukraine for the period up to 2021] Retrieved from <http://www.center.gov.ua/blog> [in Ukrainian].

15. Voitovych R.V. (2007) Vplyv hlobalizatsii na systemu derzhavnoho upravlinnia (teoretychno-metodolohichniy analiz) [Impact of globalization on public administration (theoretical and methodological analysis)] monohrafiia / Za zah. red. d-ra filos. nauk., prof. V.M. Kniazieva. – Kyiv, NADU 680 s. www.twirpx.com Retrieved from: <https://www.twirpx.com/file/> [in Ukrainian].

16. Voronkova V. H. (2008) Formuvannia antropolohichnoi paradyhmy politychnoho menedzhmentu v umovakh hlobalizatsii [Formation of anthropological paradigm of political management in the conditions of globalization] Humanitarnyi visnyk Zaporizkoi derzhavnoi inzhenernoi akademii. – Vypusk. 34. – S.24-42 [in Ukrainian].

17. Yakovlieva I. V., Dolzhenkova O. V. Kontsepsiia (2017) VBM v upravlinni suchasnoiu kompaniieiu [VBM concept in running a modern company] Molodyi vchenyi. - No 46. - S. 166-170. Retrieved from <https://moluch.ru/archive>.

18. Zvit pro bazovi vymiriuvannia. Pryntsypy derzhavnoho upravlinnia. [Baseline measurement report. Principles of Public Administration] (cherven 2018) kmu.gov.ua Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Бакуменко Валерій Данилович: Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка: вул. Алчевських 44, м. Харків, 61002, Україна.

Valery Bakumenko: Kharkov National Technical University of Agriculture of Petro Vasylenko, Kharkiv, Alchevskih str. 44, Kharkov, 61002, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0001-7292-637X

E-mail: vdb45@ukr.net

Бслоусова Олена Станіславівна: Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка: вул. Алчевських 44, м. Харків, 61002, Україна.

Olena Bielousova: Kharkov National Technical University of Agriculture of Petro Vasylenko, Kharkiv, Alchevskih str. 44, Kharkov, 61002, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-8239-0457

E-mail: belousova_es@ukr.net

Бслоусов Віталій Михайлович: Національний університет «Запорізька політехніка»: вул. Жуковського 64, м. Запоріжжя, 69063, Україна.

Vitaly Bielousov: National University “Zaporizhzhya Polytechnic”, Zaporizhia, Zhykovskogo str. 64, 69063, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-0703-0670

E-mail: belousov_vm@ukr.net