

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.922

Журавльов Д. В., к.ю.н., доцент, заступник директора Департаменту нотаріату, фінансового моніторингу юридичних послуг та адвокатських об'єднань Міністерства юстиції України

Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України

Статтю присвячено дослідженню процесу функціонування та розвитку центральних органів виконавчої влади, визначенню основних критеріїв ефективності їх діяльності.

Ключові слова: критерії, ефективність, центральні органи виконавчої влади.

Статья посвящена исследованию процесса функционирования и развития центральных органов исполнительной власти, определению основных критериев эффективности их деятельности.

Ключевые слова: критерии, эффективность, центральные органы исполнительной власти.

The article deals with the operation and development of the central authorities and based on this definition of the main criteria for their performance.

Keywords: criteria, efficiency, central executive bodies.

Актуальність теми. На сучасному етапі суспільно-політичного розвитку України простежуються дві самостійні тенденції: необхідність забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також реалізація ефективної державної влади на всій її території. При цьому організація державної влади здійснюється на основі конституційних принципів народовладдя, поділу влади, демократизму при поєднанні централізованої та децентралізованої моделей управління. Така організація державної влади забезпечує цілісність нашої держави, ефективну побудову та функціонування органів виконавчої влади, інтеграцію України у світове співтовариство демократичних держав.

Сучасний етап адміністративно-політичного реформування органів виконавчої влади може бути охарактеризований як поступальний рух до посилення централізованого управління [1, с. 3]. В свою чергу, враховуючи предмет дослідження даного дисертаційного підрозділу, слід зазначити, що дієвість функціонування центральних органів виконавчої влади безпосередньо залежить від критеріїв їх ефективності.

Стан наукового дослідження. Деякі проблемні питання щодо удосконалення або модернізації системи центральних органів виконавчої влади знайшли своє відображення у працях фахівців із різних галузей права, серед яких слід відзначити В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, В.Я. Малиновського, Т.М. Мосейчука, Н.Р. Нижника, Ю.О. Оболенського, П.М. Рабіновича, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала та ін. Проте питання щодо визначення основних критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади не було предметом окремого комплексного дослідження у

вітчизняній науці адміністративного права. Саме тому, ми вважаємо, що розробка методичних основ в окресленій сфері стане підґрунтям для ефективного функціонування та розвитку всієї системи державної управління в Україні.

Метою статті є дослідження процесу функціонування та розвитку центральних органів виконавчої влади і на цій основі визначення основних критеріїв ефективності їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Питання щодо підвищення ефективності державного управління, зокрема управління у сфері виконавчої влади, протягом останніх років є одним із найбільш дискусійних як серед представників вітчизняної, так і зарубіжної юридичної науки. З цього приводу слушно зауважує Б. Гаврилишин, на переконання якого від ступеня ефективності управлінської діяльності безпосередньо залежить не лише добробут людини, а врешті-решт – й ефективність суспільної системи [2, с. 216]. При цьому, як вважає В.В. Цветков, поняття ефективності, здебільшого в сфері державного управління системи органів виконавчої влади, ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки. Причина тому – складність і багатогранність проблеми, а головне – важко визначувані критерії оцінки ефективності управлінської діяльності [3, с. 4]. Враховуючи зазначене вище, на нашу думку, методологічно правильним при дослідженні проблеми ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України зупинитися, перш за все, на з'ясуванні їх основних критеріїв.

Під критеріями ефективності слід розуміти відмітні ознаки, мірила оцінки, на підставі яких відбувається оцінювання ефективності діяльності, які характеризують їх якісну, змістовну сторону.

Слід відзначити, що на сьогоднішній день не достатньо розробленим залишається питання щодо критеріїв ефективності діяльності центральний органів виконавчої влади. Складність цього питання полягає в неможливості винайти єдиний, загальний критерій в досліджуваній проблематиці. Наприклад, Г.В. Атаманчук основним критерієм ефективності будь-якої діяльності визначає результат і витрати, але він може урізноманітнюватися залежно від об'єкту управління або ситуації, в якій приймається те чи інше управлінське рішення. В цілому ж критерії ефективності управлінської праці як результат і витрати збільшується рядом інших, серед яких – характер витрат на управління (матеріальні, моральні, психологічні, фізичні тощо); стан середовища (колективу), в якому здійснюється управлінська діяльність; рівень завдань, що розв'язує той чи інший управлінський орган [4, с. 225]. Згодом, до основних критеріїв ефективності діяльності вчений відносить наступні: сьогоденність або перспективність отриманих результатів; міра участі об'єкта управління в управлінському процесі; рівень компетентності управління як антипод штучному напруженню в об'єкті управління; ритмічність і динаміка управлінського процесу тощо [4, с. 114]. Проте при даному формулюванні критеріїв ефективності відсутній соціальний фактор.

З цього приводу А.А. Коваленко зауважує, що з точки зору чистої ринкової ефективності проведення активної соціальної політики на загальнодержавному рівні є сукупністю «збиткових дій», які зменшують можливість ефективного нарощування темпів економічного розвитку держави [5, с. 61-62].

Варто погодитися з Д.М. Павловим, який звертає увагу на недоцільності пошуку універсального критерію ефективності діяльності та неадекватному характері оцінки ефективності виконавчої влади за монокритеріальним підходом. Проблема, на думку автора, вбачається не лише у визначенні ефективності діяльності виконавчої влади,

яку можна оцінити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат на їх досягнення, а у відсутності методики кількісного визначення розмірів елементів цієї формули (соціальних результатів та витрат). Пояснити це можна тим, що не всі позитивні соціальні результати (соціальний ефект) є безпосереднім досягненням діяльності суб'єктів управління, при цьому частина витрат та результатів мають якісний характер і не можуть бути підраховані [6, с. 12]. Враховуючи зазначене, оцінка ефективності може здійснюватися шляхом порівняння з еталоном або з використанням системи критеріїв.

У зв'язку із цим, для оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади вченими застосовуються такі критерії: прийняття відповідних показників якості; докладне діагностування та інформування (не можна працювати над підвищенням якості, не маючи всіх даних про її сучасний стан, сильні та слабкі сторони); ефективність планування (поліпшення якості роботи кожної інституції вимагає ефективного планування, чіткого окреслення цілей і напрямів їхнього досягнення). Управління якістю включає її оцінку, забезпечення та контроль [7, с. 129]. Таким чином, при визначенні критеріїв ефективності діяльності органів виконавчої влади необхідно враховувати їх структуру, обсяг фінансування та управлінські рішення.

Для оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади в країнах світу Світовим банком використовуються такі критерії: врахування думки населення і підзвітність державних органів; політична стабільність і відсутність насилля. Цей критерій дає змогу оцінити наявні міркування щодо ймовірності дестабілізації і відсторонення уряду неконституційними методами чи із застосуванням насилля, в тому числі тероризму; ефективність роботи уряду. По суті, це передбачає оцінювання якості роботи державних службовців, рівня незалежності державних службовців від політичного тиску, якості розробки і реалізації політики, надійності відданості уряду заявленій політиці; якість законодавства; верховенство закону; боротьба з корупцією. Цей критерій вимагає оцінювання рівня поширеності використання державної влади з корисною метою, включаючи дрібні і великі форми корупції, а також рівня «врахування» державою інтересів еліти і приватних підприємців [8, с. 319]. Оцінювання ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади за наведеними критеріями здійснюється Світовим банком на основі використання великих обсягів інформації, що одержується зі значної кількості різноманітних її джерел з метою здійснення порівняльного аналізу в розрізі різних країн.

В свою чергу, за словами А.С. Гука, оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління. Для цього слугує група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) діяльності органів виконавчої влади. До таких критеріїв, як вважає автор, відносяться: 1) цілеорієнтованість організації і функціонування системи виконавчої влади, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через міру відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їх ролі та місця в суспільстві; 2) витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку і проходження управлінської інформації від «входу» до «виходу» в системі органів виконавчої влади в цілому (в державному апараті), відповідних підсистемах,

організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання наперед визначеного прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників мети) результату; 3) стиль функціонування органів виконавчої влади. Йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб, прийоми, методи, способи функціонування органів влади, їх посадових осіб, при цьому слід зважати на зміст їх діяльності, роль і вплив [9, с. 24].

Отже, ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або навпаки невдалої управлінської діяльності у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату. Необхідною складовою будь-якої методики оцінки ефективності, у тому числі діяльності центральних органів виконавчої влади є процедура обґрунтування системи критеріїв та показників (індикаторів) оцінки, визначення серед них головного критерію, встановлення часткових критеріїв та взаємозв'язків між ними, розроблення процедур формування інтегрованого критерію на основі часткових тощо. При цьому критерій призначено для оцінки альтернативних варіантів рішень та формування, по можливості, кращого з них [10, с. 276-277].

Таким чином, на нашу думку, до основних критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади варто віднести наступні: 1) дієвість виконання поставлених завдань; 2) належний рівень нормативно-правового забезпечення; 3) достатність фінансування; 4) модернізація організаційної структури; 5) стабільність політичної системи; 6) високий професійний рівень кадрового забезпечення; 7) стимулювання праці державних службовців; 8) взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Таким чином, аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування центральних органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи виконавчої влади, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо діяльності центральних органів виконавчої влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення — це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне державне управління [11, с. 54]. Крім того, більшість трансформацій в окресленій сфері носять поверхневий характер, зводяться до не виправдано частих реорганізацій державних інституцій. Об'єктивні потреби у вдосконаленні системи центральних органів виконавчої влади зумовлюють необхідність розробки і впровадження механізмів, що сприяють підвищенню керованості та ефективності їх діяльності.

Отже, запропонована система критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади є структурною складовою системи антикризового державного управління спрямованої, перш за все, на: з'ясування причин виникнення кризових ситуацій; комплексний аналіз соціально-економічного та політичного становища системи державного управління; удосконалення фінансового та кадрового забезпечення центральних органів виконавчої влади; планування та реалізацію антикризових заходів; контроль за їх виконанням.

Висновок. Враховуючи вищезазначені наукові положення, а також законодавчу практику, на нашу думку, під ефективністю діяльності центральних органів виконавчої влади слід розуміти діяльність інститутів виконавчої влади, спрямованої на досягнення поставлених цілей та завдань при мінімізації витрат ресурсів політичної влади. Ефективність необхідно розглядати як один з параметрів організації виконавчої влади. Така ефективність має стати науковим конструктом з фіксованим, конкретним змістом і власним місцем у системі співвідношень параметрів зазначеної організації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Макосейчук Т.М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук: Спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Т.М. Макосейчук. – Челябинск, 2004. – 22 с.
2. Гаврилишин Б. Дорогокази в майбутнє: до ефективніших суспільств. Доповідь Римському клубові: Пер. з англ. / Б. Гаврилишин – К.: Основи, 1993. – 238 с.
3. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. - М.: Юридическая литература, 1990. – 352 с.
4. Атаманчук Г.В. Управление – социальная ценность и эффективность. / Г.В. Атаманчук – М.: РАГС, 1995. – 145 с.
5. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Теорія і практика: Монографія / А.А. Коваленко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2002. – 509 с.
6. Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): Автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.М. Павлов. – К., 2004. – 22 с.
7. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Монографія / [О.В.Берданова, В.М. Вакуленко, М.Д. Василенко, О.В. Галацан та ін.]; За ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород: Патент, 2003. – 192 с.
8. Державне управління: Підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
9. Гук А.С. Шляхи та напрями підвищення ефективності державного управління / А.С. Гук // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. - № 3. – С. 20-26.
10. Семенко С.В. Критерії оцінки ефективності державного управління економічною безпекою у сфері контролю за якістю товарів, робіт та послуг / С.В. Семенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2011. – Вип. 3. – С. 275-286.
11. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи / О.П. Западинчук // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 47-56.