



М. В. Ярошук
аспірант Національної академії державного управління
при Президентові України (м. Київ)

УДК 352.075

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Проведено аналіз запропонованих вітчизняними та зарубіжними вченими підходів до оцінювання ефективності діяльності органів державної влади. Наголошено на необхідності розробки комплексної методики оцінки ефективності діяльності органу державної влади.

Ключові слова: ефективність діяльності органу державної влади, критерії, показники, моделі оцінювання.

Підвищення ефективності діяльності органів державної влади є одним з головних завдань держави. У цьому контексті важливого значення набуває питання оцінки ефективності діяльності владних інститутів. На сьогодні в Україні не існує єдиного загальноприйнятого підходу до оцінювання ефективності діяльності органів державної влади, не визначені критерії оцінки, що зумовлює необхідність їх розгляду та врахування з метою подальшої розробки науково обґрунтованої методики оцінювання ефективності діяльності органу державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання оцінки ефективності діяльності органів державної влади, незважаючи на актуальність, є найменш висвітленим в науці державного управління. В Україні дослідженню теоретико-методичних засад оцінювання ефективності діяльності владних інститутів присвячені праці І. Артим, Р. Білика, А. Гошко, В. Дзюндзюка, О. Кулинич, О. Оболенського, Т. Проценка, В. Цветкова та інші. Серед зарубіжних вчених підходи щодо оцінювання ефективності діяльності державних інституцій розглянуті в роботах Г. Атаманчука, К. Вайса, Е. Ведунга, Н. Глазунової, Д. Зеркіна, В. Ігнатова, В. Козбаненка, Р. Лайкерта та інших.

Як зазначає В. Цветков, поняття ефективності в сфері державного управління “ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки” [1, с. 4], досі немає усталених позитивних методик оцінки ефективності державних органів управління, відсутні методики територіального порівняння ефективності їх функціонування [1, с. 62-63]. Недостатня розробленість питання пов’язана зі складністю та багатогранністю категорії “ефективність”, що зумовлює неоднозначність підходів до оцінювання ефективності діяльності владних інститутів.

Тому *метою* статті є аналіз основних підходів щодо оцінювання ефективності діяльності органів державної влади, запропонованих вітчизняними та зарубіжними вченими.

Г. Атаманчук стверджує, що все суспільство в цілому і кожна людина окремо мають свою думку щодо раціональності і ефективності державного управління. Проте подібне ціннісне відношення людей до державного управління не замінює необхідності спеціальної, тобто кваліфікованої і суспільно значущої оцінки якості державного управління або окремих його проявів в той або інший історичний момент [2, с. 364-365]. Безумовно оцінка ефективності органів державної влади є важливою складовою частиною процесу удосконалення державного управління.



О. Оболенський наголошує на необхідності оцінки ефективності органу влади на всіх стадіях: при формуванні пропозицій щодо цілей державної політики та їх реалізації, при правовому їх закріпленні або затвердженні, на етапах визначення необхідних та достатніх ресурсів, при наданні послуг або виробництві товарів з метою реалізації визначених цілей, при оцінці досягнення визначених цілей. Фактично ефективність має оцінюватися протягом всього циклу “мета — випуск” [3, с. 398-399].

У державному управлінні під час оцінювання його ефективності мають, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об’єктивно детерміновані суспільними запитами;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об’єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об’єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;
- суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об’єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання [4, с. 219].

Об’єктивне та достовірне оцінювання ефективності діяльності органу державної влади вимагає розробки адекватних критеріїв для його проведення. Критерій у загальновизнаному розумінні являє собою певну кількісну або якісну ознаку, на підставі якої здійснюється оцінка будь-яких явищ, проявів функціонування матеріальних і нематеріальних суб’єктів, класифікація предметів матеріального і духовного світу, це фактично “мірило”, за яким виробляються ставлення та думка щодо доцільності та ефективності функціонування певного суб’єкта [3, с. 402]. На думку Г. Атаманчука, критеріями ефективності є ознаки, межі сторони прояву управління, аналізуючи які, можна визначити рівень і якість управління, його відповідність потребам і інтересам суспільства. Саме цим критерії відрізняються від показників, які вимірюють тільки кількісні параметри відповідних процесів, явищ тощо [2, с. 352].

Д. Зеркін та В. Ігнатов пропонують три групи загальних критеріїв оцінювання ефективності: ціннісно-раціональний — визначає ефективність за ознакою відповідності результатів управління встановленим державою цінностям; цілераціональний — характеризує ефективність як відповідність результатів управління запланованим цілям та завданням, визначених в державних програмах і планах; прагматичний — встановлює ефективність у спосіб “витрати-випуск” чи “витрати-результат” [5, с. 263]. Розглянуті критерії ефективності є дещо узагальненими, оскільки відносяться до діяльності суб’єкта управління в будь-якій сфері суспільного життя та носять здебільшого філософське обґрунтування питання оцінки ефективності.

О. Шапран серед критеріїв ефективності функціонування державного механізму виокремлює такий критерій як результативність діяльності державного апарату. Основними складовими моделі оцінки результативності державного апарату є: об’єкт оцінювання; загальні цілі, для досягнення яких функціонує об’єкт, та конкретні завдання, виконання яких сприяє досягненню намічених цілей; критерії — формальні ознаки для визначення ступеня виконання кожного із завдань; точні показники для вимірювання того, наскільки ці критерії задоволені; планування, збирання та оцінка даних [6].

В. Козбаненко розробив модель для оцінювання ефективності реалізації функцій органу державної влади, що містить три етапи.

Перший етап — побудова функціональної та структурної моделі органу державної влади. Функціональна модель відповідає на запитання “Що?” або які функції реалізує орган державної влади. Структурна модель — на питання “Хто?” або хто здійснює зазначені функції в функціональній моделі. Організаційна модель має ієрархічну структуру, що може бути представлена на основі таких документів: “Положення про організаційну структуру”, “Положення про підрозділи”, “Посадові інструкції”.

Другий етап — етап трансформації функціональної моделі в процесну. Окремі функції представляють у вигляді послідовних взаємопов’язаних процесів шляхом



встановленням для кожної функції вхідних і вихідних параметрів. На цьому ж етапі структурна модель трансформується в рольову. Процесна модель відповідає на запитання: “Що? Кому? Куди?” та визначає яку роль в процесі відіграє певний посада. Процесна та рольова моделі утворюють процесно-рольову модель органу державної влади, що відповідає на запитання: “Що? Хто? Кому? Коли?”.

Третій етап — формування кількісної моделі процесів, що відповідає на запитання: “Скільки?” [7, с. 181].

Але запропоновані моделі оцінки О. Шапран та В. Козбаненко спрямовані на дослідження лише окремих аспектів діяльності органу влади: результативності та рівня реалізації функцій й не дають можливості охарактеризувати ефективність діяльності владних інститутів.

Г. Атаманчук підкреслює, що основне призначення органів державної влади полягає у створенні та підтримці умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, охорони здоров'я, освіти, особистої безпеки та безпеки навколишнього середовища. Враховуюче вищезазначене, С. Айвазян, О. Плахова, Е. Луценко, І. Філюков, Н. Філіпчук, А. Чеботкова та інші дослідники розглядають якість життя як важливий інтегральний критерій оцінки ефективності діяльності владних інститутів.

О. Оболенський вважає, що оцінювання ефективності функціонування державного апарату слід здійснювати за допомогою критеріїв: функціональної оцінки, витратної оцінки та спеціальної ефективності.

Функціональне оцінювання розкриває, характеризує та дозволяє оцінювати роль державного апарату в суспільному розвитку, у вирішенні тих проблем, що виникають у процесі соціально-економічного розвитку та суспільної життєдіяльності.

Оцінювання витратної складової охоплює матеріальні, фінансові, кадрові, інтелектуальні, інформаційні та інші витрати на функціонування державного апарату. Оцінювання спеціальної соціальної ефективності державного апарату здійснюється на основі критеріїв, які віддзеркалюють організацію та функціонування певної підсистеми державного апарату.

Серед критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного апарату О. Оболенський виокремлює:

- цілеспрямованість організації і функціонування певної підсистеми державного апарату та її структур, що полягає у відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно формуються суспільством;
- витрати часу на вироблення управлінських рішень та їх реалізацію;
- стиль функціонування підсистеми державного апарату, тобто форми і методи вирішення управлінських проблем, а також оптимальний набір структурних елементів цієї підсистеми;
- складність структури підсистеми державного апарату.

Також до критерії спеціальної соціальної ефективності вчений відносить компетенцію органів, професіоналізм державних службовців, розподіл прав і повноважень між структурними підрозділами та їх працівниками й інші питання організації та функціонування державної служби.

Як зазначає О. Оболенський, три групи критеріїв (функціональної оцінки, витратної оцінки та спеціальної соціальної ефективності) у своїй сукупності розкривають цілісність оцінки, а окремо — оцінки тих або інших проявів функціонування державного апарату [3, с. 403-409]. Але хоча вчений пропонує комплексний підхід щодо оцінювання, проте вони критерії оцінки ефективності діяльності органу державної влади не були застосовані на практиці.

Т. Проценко виокремлює наступні критерії оцінки ефективності діяльності РДА: економічні показники (працевлаштування, темпи зростання обсягів промислового виробництва, обсягів товарів народного споживання; налагодження кооперативних зв'язків із партнерами країн близького зарубіжжя; використання місцевих ресурсів тощо); показники соціального розвитку й захисту населення (освіта, культура, охорона здоров'я й фізична культура, субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних



послуг малозахищених верств населення, надання пільг ветеранам війни та праці, виплата допомоги самотнім, багатодітним матерям, дітям — інвалідам тощо); капітальне будівництво (обсяг введення житла, реконструкція житлових будинків тощо); транспортне забезпечення (підвищення безпеки руху, придбання нових і капітальний ремонт засобів і обладнання тощо); показники розвитку теле- й радіокомунікацій, інших інформаційних систем; зовнішньоекономічна діяльність підприємств і організацій району (міста); охорона правопорядку [8, с. 19].

Слід відмітити, що кожен з вищезазначених критеріїв спрямований на оцінку стану соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Але у своїй сукупності вони не становлять системи не лише для оцінки соціально-економічного стану території, але й не характеризують ефективності діяльності владного інституту.

На думку Р. Білик, одним із основних критеріїв ефективності районної державної адміністрації (далі — РДА) є дотримання правової бази, яка передбачає, що:

- органи влади, посадові особи та громадяни мають дотримуватись положень Конституції, законів України, міжнародних угод;
- державні службовці виконують функції тільки в межах компетенції органу, де вони працюють, і в межах прав, закріплених за посадою;
- усі державні органи та посадові особи належним чином, а не для задоволення власних потреб, реалізують права людини;
- державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям [9, с. 69].

Проте запропоновані критерії в цілому визначають окремі принципи на яких ґрунтується діяльність владного інституту, але не оцінюють ефективність органів влади.

Сьогодні в Україні розроблено та впроваджено кілька методик оцінки ефективності діяльності органів державної влади, серед яких значний науковий і практичний інтерес становлять роботи І. Артим, А. Гошко, О. Кулинич.

Зокрема, О. Кулинич розробив методику оцінки підсумків організаторської роботи РДА (виконкомів рад міст обласного значення). Оцінка здійснюється на основі 49 показників, пов'язаних з різними сферами діяльності державних адміністрацій (надання послуг, торгівля, бюджет, будівництво, транспорт, зв'язок тощо). Для оцінювання автор пропонує формулу комплексного коефіцієнта вагомості відхилень абсолютних величин показників організаторської роботи:

$$K_B = \sum \frac{X_{\max} - X_i}{X_{\max} - X_{\min}} + \sum \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} \quad (1.1)$$

де K_B — комплексний коефіцієнт вагомості відхилень абсолютних величин показників організаторської роботи;

X_{\min} , X_{\max} — мінімальне та максимальне значення показника організаторської роботи;

X_i — значення показника організаторської роботи.

Як зазначає О. Кулинич, при виконанні розрахунків потрібно встановити перелік показників організаторської роботи державних адміністрацій; обчислити комплексний коефіцієнт вагомості відхилень абсолютних величин показників організаторської роботи й визначити місце окремої адміністрації в сукупності адміністрацій. За кожним показником визначається відповідна кількість балів, а за всіма показниками обчислюється їх сума та встановлюється місце окремої РДА в їх сукупності.

Але складність методики, як стверджує О. Кулинич, полягає у виявленні взаємодії великої кількості різних показників, що характеризують ефективність організаторської роботи, тому їх перелік можна доповнювати. Заслугує на увагу оцінювання за допомогою комплексного коефіцієнта вагомості відхилень абсолютних величин показників



організаторської роботи [10, с. 215-216]. До недоліків методики, розробленої О. Кулинич, можна віднести однобічність методики оцінювання. Оскільки оцінку ефективності діяльності органів державної влади здійснюють різні суб'єкти: громадяни, сім'я, трудові колективи, об'єднання, державні структури, що обумовлює диференційований підхід до оцінювання функціонування державного апарату.

Зокрема, А. Гошко для оцінки ефективності роботи органів місцевого самоврядування розробив факторно-критеріальну модель вимірювання рівня задоволення потреб населення шляхом опитування громадян в основу якої покладено індекс людського розвитку. Відповідно дослідник класифікував потреби громадян за трьома напрямками:

1. Потреби, які впливають на рівень фізичного та психологічного здоров'я (медичне обслуговування; безпека життєв; екологічні потреби; громадський транспорт);

2. Потреби, які впливають на рівень освіти населення (якість дошкільного та шкільного виховання; навчально-методичне та матеріально-технічне забезпечення навчального процесу в школах);

3. Потреби, які впливають на рівень матеріального добробуту населення (умови проживання в будинку; економічні та соціальні потреби малозабезпечених верств населення; торгівельне обслуговування на території мікрорайонів [11, с. 58].

Дослідження потреб здійснюється на аналізі звернень громадян до органів місцевого самоврядування та соціологічному опитуванні населення. Експерти, звичайні жителі з найбільш активної частини населення, визначають важливість фактору у порівнянні з іншими за 10-ти бальною системою. Ступінь задоволення потреб, виходячи з поглядів жителів, характеризується з чотирьох позицій значимості: повністю задоволений; більш задоволений, ніж незадоволений; більш незадоволений, ніж задоволений; повністю незадоволений.

За основу розрахунків А. Гошко розглядає два показники: важливість та значимість факторів, де сума добутків їх критеріїв є оціночним показником кожної потреби. В результаті розраховується інтегрований показник рівня життя населення як сума оціночних показників, поділена на їх кількість, що характеризує рівень забезпеченості потреб населення і, в свою чергу, ефективність роботи органів місцевого самоврядування.

Слід підкреслити, що факторно-критеріальна модель оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування зосереджена на оцінці соціальної ефективності, зокрема на визначенні рівня задоволення потреб громадян. Як зазначає О. Гошко, до недоліків методики оцінки можна віднести розрахунок результатів опитування громадян на основі середніх показників, потреб більшості, проте певна кількість населення дотримувалась зовсім протилежної думки. Тому остаточна оцінка відображає лише тенденцію того чи іншого явища [11, с. 62].

На відміну, від А. Гошко, який розробив оцінку управлінської діяльності з позиції громадян, І. Артим пропонує оцінювати ефективність діяльності РДА за допомогою системи моделей:

1. *Факторно-критеріальна модель* передбачає оцінку організаційної роботи РДА на основі 38 критеріїв, які охоплюють 10 факторів: організаційна структура, формування цілей, контроль за діяльністю РДА, процедура прийняття управлінських рішень, управління персоналом, організаційна культура, система мотивацій, політична культура, зв'язки з громадськістю, взаємодія РДА з органами місцевого самоврядування;

2. *Модель стейкхолдерів* висвітлює соціальні аспекти роботи РДА, які проявляються у задоволенні потреб населення та містить оцінку ефективності РДА соціальними групами, зокрема: пенсіонерами, безробітними, найманими працівниками, підприємцями.

3. *Ресурсна модель* характеризує економічну ефективність роботи РДА та ґрунтується на аналізі надходжень до державного бюджету.

Як зазначає І. Артим, застосування системи моделей дозволяє оцінити економічні (ресурсна модель), соціальні (модель стейкхолдерів) та організаційні (факторно-критеріальна модель) аспекти діяльності РДА. Разом з тим, оцінка ефективності діяльності РДА є недосконалою, оскільки не оцінює рівень результативності та динаміку реалізації завдань



та функцій владного інституту. Крім того, запропоновані І. Артими системи моделей оцінки ефективності діяльності органу влади, як і факторно-критеріальна модель оцінювання А. Гошко, носять суб'єктивний характер, оскільки результати оцінювання в значній мірі залежать від об'єкта оцінювання, від того де він знаходиться відносно оцінюваної системи [12].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що вітчизняними та зарубіжними дослідниками розроблена значна кількість моделей та критеріїв оцінки ефективності діяльності органів державної влади. Проте ряд з них носять суто теоретичне спрямування та не мають практичного застосування. Більшість досліджень спрямовані на оцінку окремих аспектів діяльності органу державної влади, що недостатньо висвітлює рівень його ефективності. Тому в кінцевому результаті необхідно розробити комплексну методику оцінювання ефективності діяльності органу державної влади, враховуючи “не лише економічні, людські ресурси й можливості, соціальні потреби суспільства” [1, с. 63], але й рівень та динаміку реалізації законодавчо визначених повноважень владного інституту.

У зв'язку з цим виникає необхідність подальшого дослідження у напрямі розробки методики оцінки ефективності діяльності органу державної влади.

Список використаних джерел

1. *Цветков, В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) [Текст] / В. В. Цветков. — Х. : Право, 1996. — 164 с.
2. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления [Текст] : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с.
3. *Оболєнський, О. Ю.* Державна служба [Текст] : [підручн.] / О. Ю. Оболєнський. — К. : КНЕУ, 2006. — 472 с.
4. *Антонова, Н. Б.* Теория и методология государственного управления [Текст] : [курс лекций] / Н. Б. Антонова, Л. М. Захарова, Л. С. Вечер. — [3-е изд., доп.]. — Мн. : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. — 231 с.
5. *Зеркин, Д. П.* Основы теории государственного управления [Текст] : [курс лекций] / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. — [изд. 2-е, доп. и перераб.]. — М. : МарТ; Ростов н/Д : МарТ, 2005. — 512 с.
6. *Шапран, О. Ю.* Модель оцінювання результативності діяльності державного апарату: практичний аспект [Електронний ресурс] / О. Ю. Шапран // Державне управління: теорія та практика. — 2006. — № 2. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2/txts/DERJAVNA%20SLUJBA%5C07soyapa.pdf>.
7. *Козбаненко, В. А.* Государственное управление: основы теории и организации [Текст] : [учебн.] [в 2-х тт.] / В. А. Козбаненко. — М. : Статут, 2002. — Т. 1. — 366 с.
8. *Проценко, Т.* Критерії оцінки управлінської діяльності органів виконавчої влади в регіоні [Текст] / Т. Проценко // Управління сучасним містом. — № 7-9 (3). — 2001. — С. 18-22
9. *Білик, Р.* Критерії ефективності діяльності районної державної адміністрації [Текст] / Р. Білик // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. — 2001. — № 2. — С. 68-71.
10. *Кулинич, О.* Методика оцінки підсумків організаторської роботи районних державних адміністрацій (виконкомів рад міст обласного значення) [Текст] / О. Кулинич // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. — 2001. — № 2. — Ч. 1. — С. 214-223.
11. *Гошко, А.* Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування [Текст] : [монограф.] / А. Гошко. — К. : Вид-во УАДУ, 1998. — 325 с.
12. *Артим, І. І.* Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій) [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / І. І. Артим. — Львів, 2004. — 21 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президенті України
(протокол № 15 від 13 квітня 2011 року)*

Надійшла до редакції 25.04.2011



Ярошук М. В. Основные подходы к оценке эффективности деятельности органов государственной власти

Проведен анализ подходов, предлагаемых отечественными и зарубежными учеными к оценке эффективности деятельности органов государственной власти. Отмечена необходимость разработки комплексной методики оценки эффективности деятельности органа государственной власти.

Ключевые слова: эффективность деятельности органа власти, критерии, показатели, модели оценки.

Yaroshuk, M. V. Basic Approaches of Evaluating the Effectiveness of Public Authorities' Activities

In the article analyzes approaches of evaluating the effectiveness of public authorities' activities suggested by national and foreign scholars. The article stresses on the need for the development of complex methodologies of evaluating the effectiveness of public authorities' activities

Key words: the effectiveness of public authorities' activities, criteria, indicators, models of evaluation.

