

Олена СЕРГЕСЬВА

Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОЦІНЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Досліджується зарубіжний досвід оцінювання публічної влади з позиції основних методик визначення її якості, належності та ефективності. Аналізуються їх основні показники, що визначають міру задоволеності громадян чинною системою публічної влади, а також рівень соціально-економічного розвитку громад. Окреслюються перспективи застосування окремих методик на теренах України.

Ключові слова: публічна влада, оцінювання публічної влади, місцевий розвиток, належне врядування, методика оцінювання.

Елена Сергеева. Зарубежный опыт оценивания публичной власти

Исследуется зарубежный опыт оценивания публичной власти с позиции основных методик определения ее качества, надлежащего уровня и эффективности. Анализируются их основные показатели, определяющие степень удовлетворенности граждан действующей системой публичной власти, а также уровень социально-экономического развития территорий. Определяются перспективы применения отдельных методик на территории Украины.

Ключевые слова: публичная власть, оценивание публичной власти, местное развитие, надлежащее управление, методика оценивания.

Olena Sergeieva. The foreign experience of public governance evaluation

The foreign experience of public governance evaluation from the position of the main methods for determining of its quality, relevance and effectiveness is investigated. The main indicators that determine the extent of citizen's satisfaction of the current public governance and the level of social and economical development of communities are analyzed. The perspectives of using certain methods in Ukraine are given.

Key words: public governance, evaluation of public governance, local development, good governance, evaluation methods.

Латентна невіршуваність проблеми негативного громадського сприйняття публічної влади як недостатньо ефективного діючого інституту розв'язання численних проблем громади призвела до критичного загострення соціально-політичних суперечностей в Україні. У таких умовах постає об'єктивна необхідність встановлення зв'язку між ланками системи «громада – публічна влада», що розпочинається з розробки системи оцінювання громадою дій органів публічної влади з метою вдосконалення цієї системи, підвищення якості її діяльності.

Питанням оцінювання публічної влади з різних сторін її прояву присвячено праці широкого кола вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких Н. Алюшина, О. Бабінова, Л. Лисакова, П. Матвієнко, Н. Нижник, О. Поляк, а також І. Барциц, К. Вайс, Е. Ведунг, Д. Нортон, Н. Маннінг, Е. Нілі, Л. Пал. В опублікованих ними працях та офіційних документах щодо затвердження відповідних методик оцінювання наведено всеохоплюючу систему показників, які застосовуються в різних країнах з метою визначення рівня розвитку системи органів публічної влади та якості надання ними публічних послуг. Проте недостатньо високий рівень розробленості даної проблематики на теренах України актуалізує завдання вивчення іноземного досвіду в цьому напрямі.

Мета статті полягає в дослідженні основних методик оцінювання публічної влади, що застосовуються в розвинених країнах світу та в міру своєї універсальності є придатними до імплементації на теренах нашої держави.

Глибина, а також динаміка змін, що відбуваються останнім часом у сфері публічного управління в Україні, потребують переосмислення підходів до оцінювання його ефективності. У країнах світу розроблено цілий ряд підходів до оцінювання окремих аспектів публічної влади. Зокрема, дослідники розглядають поняття «ефективність публічної влади», «ефективність управлінської діяльності», «ефективність діяльності органів державної влади», «ефективність управлінської діяльності в системі державної служби», «ефективність місцевого самоврядування» як складової публічної влади, «належність діяльності органів управління».

В останнє десятиліття особливо динамічно розвивається інтегральний підхід до рейтингової оцінки ефективності публічної влади, який ґрунтується на побудові зведеного інтегрального показника. Такий показник формується на підставі окремих індикаторів, які характеризують різні аспекти ефективності публічної влади. До найбільш відомих систем оцінки її ефективності на базі інтегрального підходу належать такі: всесвітні індикатори публічного управління Світового банку; індекс сприйняття корупції «Transparency International»; індекс економічної свободи, розроблений американським Фондом «Спадщина» спільно з газетою «Wall Street Journal»; індекс глобальної конкурентоспроможності, запропонований Світовим економічним форумом; індекс державності, розроблений провідними американськими інститутами – громадською організацією «Фонд Миру» і журналом «Foreign Policy».

Найбільш універсальною методикою оцінювання якості публічної влади вважаються розробки Інституту Всесвітнього Банку, що базуються на аналізі таких показників:

– показник публічного управління GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot);

– показники оцінки державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг у контексті взаємодії бізнесу та держави – WBES (The World Business Environment Survey);

– показники оцінки якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії бізнесу та держави в країнах з перехідною економікою – BEEPS (The Business Environment and Enterprise Performance Survey);

– індекс сприйняття корупції й «барометр світової корупції»;

– індекс економічної свободи організацій;

– індекс непрозорості CLEAR (Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory);

– показники ефективності публічного управління, що вимірюються на основі опитувань державних службовців та населення.

Показник GRICS включає 6 індексів, що характеризують систему публічної влади – право голосу і підзвітність; політична стабільність і відсутність насильства; ефективність уряду; якість законодавства; верховенство закону; контроль корупції [2, с. 12 – 13].

Показник публічного управління відображає комбінацію відповідей на питання про його якість і будується на основі декількох сотень змінних, узятих із 25 різних джерел 18 організацій. Для кожного із шести наведених індексів дається оцінка в балах на основі виміру даних з великої кількості вторинних джерел, а також цільових досліджень. Цільові дослідження проводяться спеціалізованими компаніями та організаціями, а також вищими навчальними закладами, агентствами з дослідження громадської думки. Оскільки використовується методика дозволяє надавати як оцінку окремих компонентів, так і узагальнену комплексну оцінку, то можна вибірково відстежувати окремі аспекти публічного управління залежно від потреб і призначення оцінки.

Проте головним недоліком такого способу оцінювання публічного управління є те, що він розроблений для здійснення оцінки шляхом зіставлення індикаторів різних країн один з одним, а не для аналізу динаміки змін у конкретній сфері в одній країні. Така система призначена для порівняльної оцінки позиції, яку займали різні країни в певний проміжок часу.

Основний показник ефективності публічного управління, вимірюваний на основі опитувань державних службовців і населення, – індекс інституційного середовища, що розраховується на основі опитувань державних службовців за методологією Всесвітнього банку.

Індекс інституційного середовища включає інтегральні оцінки ступеня довіри до відомчої політики, правил, ресурсного забезпечення. Крім них, виділяються показники публічного управління другого рівня. Ці показники базуються на обмеженнях та можливостях виконавчої влади [2, с. 16 – 17]. Під час їх визначення використовуються підходи, розроблені в межах програми SIGMA (програма підтримки вдосконалення публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи) ОЕСР, а також загальна схема оцінки (Common Assessment Framework). Обидві системи являють собою механізми вимірювання адміністративного потенціалу для відстеження його розвитку в часі. Ці показники використовуються під час оцінювання відповідності стану в країнах-кандидатах у члени ЄС стандартам Європейського Союзу. Дається оцінка прогресу порівняно з початковим станом у таких сферах (на національному рівні): державна служба, управління розробкою та реалізацією державної політики, управління державними видатками, контроль за міжнародними фінансовими операціями, зовнішній аудит, державні закупівлі.

Експерти ООН оцінюють ефективність публічної влади за допомогою індексу розвитку людського потенціалу (ІРЛП). В основу методики розрахунку ІРЛП покладено відомості про тривалість життя, рівень грамотності, частку ВВП на душу населення та інші подібні фактори.

Під час розробки критеріїв оцінки раціональності й ефективності публічної влади проводиться послідовне порівняння таких вихідних даних:

– цілей, практично здійснюваних у публічному управлінні, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними потребами;

– цілей, реалізованих в управлінських процесах, з результатами, отриманими при об'єктивації публічного управління (рішень і дій його керуючих компонентів);

– об'єктивних результатів управління із суспільними потребами та інтересами;

– суспільних витрат, пов'язаних з публічним управлінням, з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок управління;

– можливостей, закладених в управлінський потенціал, зі ступенем їх реального використання [4].

Таким чином, на основі порівняльного аналізу, за якого проводиться зіставлення цілей і ресурсів, створюється другий рівень критеріїв ефективності, що дозволяє отримувати не тільки кількісні, а й якісні показники для оцінювання діяльності органів публічної влади.

Слід також відзначити методику оцінювання результативності надання управлінських послуг, надану О. В. Поляком, яка включає

п'ять критеріїв та дванадцять показників оцінювання якості:

– доступність: суб'єкт вироблення та надання управлінських послуг, територіальне розташування органів влади та визначений доступ до отримання послуг, зразки аналогових форм для вироблення послуг;

– зручність: види послуг та структури, що їх надають; способи надання послуг (безпосередньо чи на відстані);

– своєчасність: визначений час для вироблення послуг, встановлені терміни надання послуг;

– повага до особи: врахування потреб груп користувачів послуг (за віком, статусом), межі етики поведінки надавачів послуг, динаміка розкриття корупційних діянь чи їх відсутність під час надання послуг;

– відкритість: встановлені розміри плати за послуги чи їх безоплатність, форми надання послуг, інформативність процесу вироблення послуг [7].

Цікавим є досвід Німеччини стосовно оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування. Перш за все на початку 1990-х рр. у країні було започатковано «Нову модель управління», основою якої є припущення, що аналіз соціальних ефектів від проваджуваної політики дозволить прогнозувати з високою часткою вірогідності наслідки перерозподілу ресурсів і ухвалення муніципальними органами влади політичних рішень. Першим інститутом, що втілює проект виміру ефективності (бенчмаркінгу) в 1992 р., став Фонд Бертельсманна. Фонд об'єднав більше ніж 150 муніципалітетів, порівнявши ефективність їхньої діяльності в різних напрямках економічної і соціальної політики. У 1996 р. була створена некомерційна організація KGSt, метою діяльності якої були інформаційна підтримка діяльності муніципалітетів, бенчмаркінгові проекти, порівняльний аналіз ефективності діяльності органів місцевої влади. Проект завершився в 1998 р.

На відміну від Великобританії, де процедура виміру ефективності діяльності органів місцевої влади була введена за ініціативою уряду для суворішого контролю муніципалітетів, у Німеччині поширення методів виміру ефективності і бенчмаркінгу характеризувалося рухом від низу до верху за складноорганізованою ієрархічною структурою органів влади. Таким чином, мережі бенчмаркінгу і способи виміру ефективності стали новими методами управління в межах інституційних обмежень, оскільки вони спростили горизонтальну взаємодію і координацію між органами місцевої влади. Водночас відсутність координатора процесу реформи, який міг би в директивному порядку вносити корегування в хід реформи місцевого самоврядування і підтримувати ініціативу введення індикаторів ефективності на місцевому рівні, призводить до того, що ініціативи

муніципалітетів є окремо взятими програмами, а не єдиним цілеспрямованим планом реформи.

Зараз у Німеччині аналіз, заснований на критеріях ефективності (бенчмаркінг), застосовується в основному на місцевому рівні. Проте ініціатива місцевої влади із запровадження системи оцінювання ефективності впливає і на владні органи на регіональному, і навіть федеральному рівнях. Так, органи влади Берліну використовують індикатори ефективності програм і політик для обґрунтування необхідності фінансової підтримки з коштів федерального бюджету. Для загальних соціально-економічних питань, що не вимірюються категоріями ефективності та результативності, застосовують такі категорії оцінювання дій місцевої влади, як якість та належність управління [1, с. 151]. Вони використовуються для вимірювання задоволеності населення проваджуваною політикою та роботою місцевих органів влади.

На даний час як основні методи вимірювання ефективності діяльності органів публічної влади в різних країнах пропонується декілька існуючих міжнародних систем оцінювання якості, насамперед CAF та IWA-4.

Загальною системою оцінювання (CAF) – це інструмент управління якістю, створений на основі моделі якості Європейського фонду управління якістю (EFQM). CAF є результатом співпраці міністрів ЄС, відповідальних за публічне управління. Вона була розроблена спеціально для організацій державного сектору, ставши інструментом узагальненого багатопараметричного представлення та порівняння результатів і можливостей управління, виявлення слабких місць і розробки підходів до поліпшення цього стану. Її першу версію було розроблено у 1997 – 1998 рр. за участю всіх країн-членів ЄС. Після цього було здійснено кілька модифікацій, остання відбулась у 2014 р. Система базується на 10 критеріях оцінювання, з яких одна група критеріїв визначає потенційні можливості організації, а інша – вимірює результати її діяльності в основних сферах. Кожний критерій поділено на субкритерії. Багато з них можна використовувати під час оцінювання діяльності органів місцевого управління соціальною сферою, але недоліком системи є те, що вона, насамперед, орієнтується на самооцінку організації, яка її використовує, що в умовах української дійсності є малоефективним [6]. У ЄС вона застосовується при проведенні щорічної оцінки виконання «Стратегії Європи-2020» у таких сферах: «розумна публічна влада», «економічний клімат», «відкрите управління» [11].

Не менш ефективним інструментом оцінювання вважається система оцінювання IWA-4, в якій ураховано положення програми ООН «Порядок денний на 21 сторіччя: розвиток на місцевому рівні»

(United Nations Local Agenda 21). Він містить: приклади послуг і пов'язаних з ними процесів, які повинні забезпечувати органи місцевої влади; прості методи оцінювання їх ступеня ефективності та компетентності.

Діяльність органу місцевої влади аналізується за 39 показниками у 4 напрямках: інституційний розвиток для належного врядування; економічний розвиток; усебічний соціальний розвиток; екологічний розвиток. Самооцінювання призначене для того, щоб найвище керівництво органу місцевої влади у відповідальній та добровільній формі визначало рівень своєї дієвості щодо кожного з відповідних показників.

Усі показники оцінюються за трикоковою шкалою («світлофор») від «неприйнятної» до «мінімально прийнятної» рівня. Застосовують рівні: «червоний», «жовтий» і «зелений». «Червоний» свідчить про неприйнятну діяльність, її не повинен мати жоден суб'єкт місцевої влади, якщо його розглядатимуть як «надійний»; «жовтий» означає, що суб'єкт місцевої влади доклав певних зусиль для поліпшення системи надання послуг; «зелений» вказує на забезпеченість мінімально прийнятних умов, за яких будь-який суб'єкт місцевої влади може розглядатися як «надійний» у наданні публічних послуг.

Проте метод самооцінювання, хоч і має ознаки евристичного, не може вважатися єдиною прийнятним через високу ймовірність ризику здійснення органом місцевої влади завищеного самооцінювання, не зовсім адекватного дійсності. Тому питання розроблення універсальної методики оцінювання не втрачає актуальності.

У міжнародній практиці вироблено спеціальну аналітичну методику оцінювання ефективності діяльності публічних органів, що дістала назву «функціональний огляд» (functional review) [3], розробки концепції Balanced Scorecard (збалансована система показників ефективності), яка набула масового поширення як у бізнесових структурах, так і в державному секторі у вигляді окремих її елементів [9]. Водночас у Франції вже понад 70 років використовується подібний інструмент – tableau de bord (Тб) для вибору, документування та інтерпретації об'єднаних причинно-наслідковими зв'язками фінансових та нефінансових показників. Перевагами даного інструменту є здатність об'єднати в одній структурі стратегічні та операційні показники, передбачати багаторівневу деталізацію цілей за допомогою конкретних показників та високий рівень узгодження визначених заходів для досягнення цільових показників, ітеративний характер формування. Недолік – відсутність чіткої структурованості.

Основою tableau de bord є дві категорії показників:

– цільові (визначаються керівниками вищого рівня управління відповідно до обраних стратегій розвитку);
– функціональні (істотно впливають на досягнення цільових показників).

Слід також відзначити і призму ефективності, що є тривимірною системою, максимально гнучкою для того, щоб за потреби сконцентруватися на проблемах різного рівня: певному бізнес-процесі чи поліпшенні ефективності структурного підрозділу, органу влади в цілому. Вона надає можливість визначати важливі складові стратегій, процесів та можливостей, до яких потрібно звертатися з точки зору виміру і управління для задоволення потреб та інтересів різних зацікавлених сторін і організацій. Однією з переваг структури призми ефективності є те, що вона чітко візуалізує елементи, які мають бути відображені на карті стратегії: аспекти та погляди на ефективність у їх поєднанні. Лише за такої умови можна говорити про більш точний вимір ефективності [5].

З метою вироблення загальних підходів для оцінювання місцевої влади фахівцями ООН розроблено 22 методики такого оцінювання в різних країнах. Вони включають: індекс міського управління; барометр місцевого самоврядування; індекс GOFORGOLD (індекс належного управління для місцевого розвитку); керівництво з оцінювання місцевої демократії (МІДСВ); показники місцевого демократичного управління; методичні вказівки з аналізу місцевого управління; індекс управління; індекс вимірювання ефективності муніципальної влади (MIDAMOS); обсерваторію демократії; індикатори стратегічної децентралізації для місцевого розвитку; показники благополуччя і прогресу Ради Європи; картки повідомлень громадян; показники соціального аудиту місцевого управління; показники самооцінки місцевого управління; індекс управління для місцевого розвитку та менеджменту ефективності місцевого управління (індекс GOFORDEV, Філіппіни); оцінки для обґрунтування систем грантів на основі результатів; індекс відповідальності, прозорості та підзвітності (Македонія); стандарти муніципальної прозорості (Чилі); ініціативу «Місцева чесність» (Global Integrity); методологію оцінки потенціалу муніципалітетів з надання основних послуг (Туреччина та Західні Балкани) [8].

У проекції застосування цих методик на теренах України особливо цікавими видаються, зокрема, індекс міського управління, барометр місцевого самоврядування та індекс належного управління для місцевого розвитку.

Індекс міського управління – інструмент розвитку потенціалу місцевої влади, а також управління міським господарством. Індекс розроблено в межах програми ООН щодо сприяння місцевому

розвитку. Він включає принципи та показники належного міського управління, складені за результатами консультацій з агентствами ООН, засідання груп експертів та з урахуванням матеріалів, підготовлених безпосередньо органами місцевої влади. Індекс міського управління є інструментом проведення самооцінки міст і органів місцевої влади, який сприяє ініціації діалогу з широким колом державних і недержавних зацікавлених сторін. Його застосування спрямоване на забезпечення належними умовами життя громадян усіх без винятку міст. Індекс включає 25 показників, згрупованих за чотирма темами, що відповідають основним принципам управління містами – ефективності, справедливості, участі та підзвітності [10].

«Барометр місцевого самоврядування» – це інструмент оцінювання розвитку потенціалу належного врядування, ефективності місцевої влади та поліпшення надання публічних послуг. Загальна мета даного інструменту оцінювання – описати та проаналізувати ситуацію у сфері надання публічних послуг, з метою розвитку потенціалу органів місцевої влади, сприяння належному врядуванню, забезпечення його стійкості та поліпшення надання послуг. Цей інструмент, застосування якого передбачає широку участь, є як засобом оцінки, так і засобом нарощування потенціалу для ведення демократичного діалогу на місцевому рівні. Барометр місцевого самоврядування по суті являє собою модель оцінювання, яка містить 22 підкритерії, згруповані за п'ятьма основними критеріями належного врядування: ефективність, прозорість і верховенство права, підзвітність, участь і громадянська активність, справедливість. Для кожного з 22 підкритеріїв передбачені конкретні показники зі шкалою балів [8].

Індекс належного управління для місцевого розвитку – GOFORGOLD. Методологія обчислення даного індексу розроблена ООН з метою отримання «моментального знімку» управління на регіональному рівні, а більш конкретно – сприяння моніторингу місцевого та регіонального управління в порівнянні з відповідними орієнтирами і показниками управління. Індекс GOFORGOLD включає 25 показників і 60 оперативних питань, згрупованих у сім тем «належного управління» – показовість, участь, підзвітність, прозорість, ефективність, безпека та справедливість. Кожен показник доповнюється набором оперативних питань. Наприклад, показник вимірювання рівня участі громадян у прийнятті рішень доповнюється оперативним питанням, що оцінює рівень прийняття рішень (муніципалітет – округ – провінція), на якому працюють ці механізми (для оцінки фактичного впливу громадян на процес прийняття рішень). Формат звітної анкети зручний для користувача, зокрема кожен показник базується: на принципах належного управління, що контролюються цим показником;

його визначенні; його значущості відповідно до стратегічної основи індексу, національної стратегії розвитку; його методології. Кожен показник доповнюється рядом «оперативних питань», що дає можливість отримати більш цілісну оцінку [8].

Таким чином, наведені методики містять абсолютні та відносні показники належного місцевого управління і пропонують інструменти, що застосовуються в програмах і проєктах, покликаних підвищувати якість місцевого управління [8].

Світовий досвід надає широке різноманіття дієвих підходів до окремих аспектів оцінювання публічної влади. Однак жоден із них не надає комплексного уявлення про те, наскільки вона відповідає своєму призначенню на місцевому рівні – бути виразником волі територіальної громади, та наскільки вона є каталізатором розвитку громадянського суспільства.

Ці методики здебільшого є «точковими», тобто такими, що дозволяють глибоко досліджувати та вимірювати окремі сторони або характеристики публічної влади, зокрема на предмет її якості, належності, ефективності, результативності та репрезентативності. Вони включають систему як об'єктивних оцінок за статистичними даними, так і суб'єктивних, орієнтованих на вимірювання соціального ефекту від реалізації публічної влади.

Такий соціальний ефект є мірою задоволеності громадян чинною системою влади, і саме він є ключовим параметром оцінювання системи публічної влади в більшості країн.

Список використаних джерел

1. **Бабінова О. О.** Розвиток місцевого самоврядування в контексті вдосконалення форм співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. – № 4. – 2007. – С. 150 – 156.
2. **Барциц И. Н.** Критерии эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство / И. Н. Барциц // Государство и право. – 2009. – № 3. – С. 12 – 20.
3. **Маннінг Н.** Модернізація федеральної державної служби. Методика проведення функціональних оглядів / Н. Маннінг, Н. Парісон. – Режим доступу : www.academia.org.ua.
4. **Матвієнко П. В.** Міжнародна практика визначення ефективності публічного управління / П. В. Матвієнко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 57 – 61.
5. **Нили Э.** Призма эффективности: карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управлении им : пер. с англ. / Э. Нили, К. Адамс, М. Кеннерли. – Д. : Баланс-клуб, 2003. – 400 с.
6. **Общая** схема оценки САФ: совершенствование через самооценку / Центр экспертных программ Всероссийской организации качества, 2010. – Режим доступа : ksp37.ru.

7. **Поляк О. В.** Механізми надання управлінських послуг органами влади : автореф. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Поляк Олександра Василівна. – Л. : Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2006. – 20 с.

8. **Руководство** для пользователей по измерению местного управления. – Центр ПРООН по вопросам управления. – Осло : UNDP Oslo Governance Centre. – Режим доступа : www.ngomarket.org.ua/download/library/RUS_LG_Guide.pdf.

9. **Norton D.** Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System / D. Norton, R. Kaplan // Harvard Business Review. – 1996. – January – February.

10. **The United Nations Human Settlements Programme.** – Access mode : www.unhabitat.org/campaigns/governance.

11. **Heichlinger A.** Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020 / A. Heichlinger. – European Institute of Public Administration, 2011. – Access mode : www.eipa.eu/files/repository/product/20111123132521_ResearchReport_web.pdf.

List of references

1. **Babinova O. O.** Rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v konteksti vdoskonalennia form spivpratsi mistsevoi vlady z naseleнням: svitovy dosvid / O. O. Babinova // Stratehichni priorityty. – № 4. – 2007. – S. 150 – 156.

2. **Bartsits I. N.** Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya i globalnoe upravlencheskoe prostranstvo / I. N. Bartsits // Gosudarstvo i pravo. – 2009. – № 3. – S. 12 – 20.

3. **Manninh N.** Modernizatsiia federalnoi derzhavnoi sluzhby. Metodyka provedennia funktsionalnykh ohliadiv / N. Manninh, N. Parison. – Rezhym dostupu : www.academia.org.ua.

4. **Matviienko P. V.** Mizhnarodna praktyka vyznachennia efektyvnosti publicnogo upravlinnia / P. V. Matviienko // Ekonomika ta derzhava. – 2008. – № 3. – S. 57 – 61.

5. **Nili E.** Prizma effektivnosti: karta sbalansirovannykh pokazateley dlya izmereniya uspeha v biznese i upravlenii im : per. s angl. / E. Nili, K. Adams, M. Kennerli. – D. : Balans-klub, 2003. – 400 s.

6. **Obschaya shema otsenki CAF: sovershenstvovanie cherez samoosenuku / Tsentr ekspertnykh programm Vserossiyskoy organizatsii kachestva, 2010.** – Rezhim dostupa : ksp37.ru.

7. **Poliak O. V.** Mekhanizmy nadannia upravlinskykh posluh orhanamy vlady : avtoref. ... kand. derzh. uпр. : 25.00.02 / Poliak Olexsandra Vasylyvna. – L. : Lviv. rehion. in-t derzh. uпр. Nats. akad. derzh. uпр. pry Prezidentovi Ukrainy, 2006. – 20 s.

8. **Rukovodstvo** dlya polzovateley po izmereniyu mestnogo upravleniya. – Tsentr PROON po voprosam upravleniya. – Oslo : UNDP Oslo Governance Centre. – Rezhim dostupa : www.ngomarket.org.ua/download/library/RUS_LG_Guide.pdf.

9. **Norton D.** Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System / D. Norton, R. Kaplan // Harvard Business Review. – 1996. – January – February.

10. **The United Nations Human Settlements Programme.** – Access mode : www.unhabitat.org/campaigns/governance.

11. **Heichlinger A.** Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020 / A. Heichlinger. – European Institute of Public Administration, 2011. – Access mode : www.eipa.eu/files/repository/product/20111123132521_ResearchReport_web.pdf.

Надійшла до редколегії 26.02.15

УДК 35

Анна ГУБАНОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ФОРМАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізуються історичні аспекти розвитку прав і свобод громадян у контексті взаємовідносин людини й держави, визначається поняття та сутність прав і свобод громадян, які реалізуються в публічному управлінні, наводиться їх класифікація. Визначаються поняття, сутність та елементи забезпечення прав і свобод громадян у публічному управлінні. Аналізується зміст правових норм як елементу механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління. Досліджуються проблеми реалізації норм права у сфері забезпечення прав і свобод громадян у публічному управлінні. Розглядаються особливості функціональних складових частин забезпечення прав і свобод громадян у публічному управлінні.

Ключові слова: права і свободи громадян, інститут прав людини, органи публічної влади, публічне управління, забезпечення прав і свобод, адміністративно-правовий механізм.

Анна Губанова. Формалізація інститута прав і свобод громадян в сфері публічного управління

Анализируются исторические аспекты развития прав и свобод граждан в контексте взаимоотношений человека и государства, определяется понятие и сущность прав и свобод граждан, реализуемых в публичном управлении, приводится их классификация. Определяются понятие, сущность и элементы обеспечения прав и свобод граждан в публичном управлении. Анализируется содержание правовых норм как элемента механизма обеспечения прав и свобод граждан в сфере публичного управления. Исследуются проблемы реализации норм права в сфере обеспечения прав и свобод граждан в публичном управлении. Рассматриваются особенности функциональных составляющих обеспечения прав и свобод граждан в публичном управлении.

Ключевые слова: права и свободы граждан, институт прав человека, органы публичной власти, публичное управление, обеспечение прав и свобод, административно-правовой механизм.

© Губанова А. В., 2015