

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗА ДОПОМОГОЮ ГРОМАДСЬКОСТІ В УКРАЇНІ

EFFICIENCY EVALUATION OF PUBLIC ADMINISTRATION BY MEANS OF CITIZENS IN UKRAINE

Левченко Д.С.,
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

У статті проаналізовано процес оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості в Україні. Визначено сутність оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості як комплексного, взаємопов'язаного та методологічно побудованого процесу визначення громадськості стану окремих сфер публічного адміністрування, що дозволяє проаналізувати діяльність органів влади, визначити проблеми публічного адміністрування, динаміку та перспективи розвитку публічного адміністрування з метою реального задоволення всебічних інтересів суспільства та дотримання принципів демократичної, правової держави.

Встановлено, що в Україні необхідно впроваджувати нові механізми та технології адміністрування публічних правовідносин громадськістю, концептуальними основами яких має стати доступність до публічної інформації, можливість аналізу та обробки публічної інформації, налагодження правильного контакту між громадянами та владою, врахування позиції громадськості органами влади.

Зазначено, що технічна ефективність публічного адміністрування, тобто ефективність впливу діяльності суб'єктів публічного адміністрування на стан суспільних відносин, визначається, зокрема, шляхом оцінки ефективності діяльності публічного адміністрування громадськістю. Оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості здійснюється шляхом урахування певних критеріїв, які є різними для окремих сфер публічного адміністрування. Під час оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості необхідно аналізувати окремі сфери публічного адміністрування, а не всебічні виміри публічного адміністрування.

Доведено, що оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості здійснюється за певною методологією, шляхом вчинення таких дій: отримання громадськістю інформації про стан публічного адміністрування; аналіз та обробка громадськістю інформації про стан публічного адміністрування; на основі публічної інформації громадськість висвітлює власну позицію щодо сучасного стану публічного адміністрування та перспективи розвитку; влада та громадськість через різні форми діяльності взаємодіють щодо вирішення проблем у діяльності органів влади та підвищення ефективності публічного адміністрування.

Ключові слова: взаємодія, громадськість, ефективність, незалежність, органи влади, оцінка, принципи, прозорість, публічне адміністрування.

The article defined the process of evaluating the effectiveness of public administration through the public in Ukraine. The essence of evaluating the effectiveness of public administration with the help of the public is determined as a complex, interrelated and methodologically constructed process of determining the state of certain spheres of public administration, which allowing to defined the activity of the authorities, to identify problems of public administration, dynamics and prospects of development of public administration with the aim of real satisfaction of the comprehensive interests of society and compliance with the principles of a democratic, rule of law.

It is established that in Ukraine it is necessary to introduce new mechanisms and technologies for administering public legal relations to the public, the conceptual bases of which should be accessibility to public information, the ability to analyze and process public information, to establish correct contact between citizens and the authorities, and to take into account the position of the public by the authorities.

It is noted that the technical effectiveness of public administration, that is, the effectiveness of public administration entities on the state of public relations is determined, in particular, by evaluating the effectiveness of public administration activities. Evaluation of the effectiveness of public administration through the public is carried out by taking into account certain criteria, which are different for individual areas of public administration. When evaluating the effectiveness of public administration with the help of the public, it is necessary to analyze individual areas of public administration, rather than the comprehensive dimensions of public administration.

It is proved that the evaluation of the effectiveness of public administration through the public is carried out according to a certain methodology, by performing the following actions: obtaining information about the state of public administration from the public; analysis and processing by the public of information on the state of public administration; on the basis of public information, the public covers its own position on the current state of public administration and development prospects; the authorities and the public, through various forms of activity, interact to solve problems in the activity of the authorities and to increase the efficiency of public administration.

Key words: interaction, public, efficiency, independence, authorities, rating, principles, transparency, public administration.

Постановка проблеми. Демократизація не може відбуватися без інституту участі, який сприяє втіленню принципу верховенства права, імплементації демократичних стандартів державності, забезпечує зв'язок держави з громадськістю, публічний діалог, партнерські відносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства [3, с. 8].

Участь громадськості є фактором забезпечення прозорості і відкритості влади та забезпечує такі вимоги законності державно-владних рішень: адекватність, тобто відповідність нормативних правових актів об'єктивним потребам суспільства у правовому регулюванні суспільних відносин; закріплення прав і свобод людини та громадянина на законодавчому рівні; відповідність правових актів правам і свободам людини та громадянина; рівність громадян; верховенство права і закону в поєднанні з дотриманням встановленого порядку прийняття, зміни та скасування нормативних правових актів тощо [3, с. 8].

Взаємодія з громадськістю є важливим функціональним складником діяльності органу виконавчої влади. Вона

включає передусім отримання «зворотного зв'язку», відстеження реакції громадськості на чинну державну політику, забезпечення прозорості та відкритості у діяльності органу влади. Першим кроком на шляху покращення взаємодії органу влади з громадськістю може стати запровадження оцінки його діяльності у цьому напрямку [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взаємодію між громадськістю та публічною адміністрацією у своїх працях досліджували Н. Берлач, А. Буханевич, В. Галунько, О. Джафарова, К. Дубич, О. Іващенко, Н. Калинець, Л. Кисіль, О. Костюшко, С. Коханчук, В. Курило, Я. Лазур, М. Лошицький, О. Онуфрієнко, С. Параниця, А. Половченя, А. Приймак, Є. Соболь, С. Тимофеев, І. Тищенко, Ю. Ткаченко, О. Тронько, В. Цимбалюк та інші. Однак після революційних подій українське суспільство ще активніше почало вимагати від держави удосконалення механізму участі громадськості в публічному адмініструванні, тому сучасні наукові дослідження у цій площині є надзвичайно актуальними.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі положень чинного національного та міжнародного законодавства, позицій вчених-юристів та аналізу діяльності громадськості та практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації розкрити особливості оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості в Україні.

Вклад основного матеріалу. Останнім часом ефективність державного управління часто розглядається з позиції двох вимірних складників: технічної ефективності та економічної ефективності. Технічна ефективність державного управління визначається ступенем досягнення поставлених цілей діяльності з урахуванням громадських інтересів. Вона відображає відповідність державного управління вимогам зовнішнього середовища з урахуванням впливу, який він справляє на стан суспільства, і пов'язана кількісними і якісними показниками, важливими характеристиками яких є їх оперативність і регулярність. Економічна ефективність державного управління визначається як відношення вартості обсягів наданих послуг до вартості обсягів залучених для цього ресурсів. Вона відображає внутрішній стан справ в системі державного управління, її власну діяльність [6].

Технічна ефективність публічного адміністрування, тобто ефективність впливу діяльності суб'єктів публічного адміністрування на стан суспільних відносин, визначається, зокрема, шляхом оцінки ефективності діяльності публічного адміністрування громадськістю.

Термін «оцінка» має специфічний зміст, а саме неоднозначність процедури оцінювання людьми результатів і наслідків одних і тих же дій і рішень керівника суб'єкта. Оцінка ефективності державного управління необхідна не тільки для державних органів влади, а й для суспільства, що дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів. А для державних службовців – удосконалення управлінської діяльності [6; 7, с. 63–71]. Об'єктами оцінки ефективності є різноманітні результати управлінської діяльності: життєві засоби, види суспільних відносин, процеси, конкретні акти діяльності і так далі. Вони іменуються «предметними цінностями». Об'єкти оцінюються, тобто визначається їх суспільне значення, відповідно до ідеалів, принципів, цілей, концепцій, норм. Ці явища належать до числа «суб'єктивних цінностей» [6; 7, с. 63–71].

Тобто оцінка ефективності діяльності поєднує два складники – оцінку та ефективність. Згідно з тлумачним словником «оцінка – це дія за значенням оцінити, оцінювати; вартість, ціна чого-небудь; думка, міркування про якість, характер, значення і таке інше когось, чого-небудь; прийняте позначення якості знань і поведінки» [1, с. 828]; а ефективність – це стан, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [2, с. 492].

Оцінка результативності публічного адміністрування є досить важким завданням через складність вимірювання насамперед результатів діяльності, які, маючи місце на державному рівні, на рівні діяльності окремого органу публічного адміністрування та як результат виконання своїх обов'язків окремими державними службовцями. Адже ці результати мають як безпосередню форму (надання адміністративних послуг), так і опосередковану (прийняття закону по сприянню інвестиційній привабливості). Опосередкована форма передбачає створення відповідних умов для протікання процесів у державі, але цілком можливо, що ці умови не дадуть бажаного результату через їх несистемність. З іншого боку, конкретні результати не завжди можна виміряти однозначними [4, с. 47].

Найбільш відомим інтегральним показником, що характеризує ефективність діяльності органів публічної влади, є показник CRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), розроблений Світовим банком. Інтегральний показник відображає погляди представників державних та приватних секторів, неурядових організа-

цій та громадян на шість складових індикаторів «гарного управління»: 1) «Голос народу» та підзвітність влади: оцінює можливість участі громадян в управлінні справами держави, а також їх здатність впливати на владу, спостерігати за нею та оцінювати результати її діяльності, зокрема, через вільні вибори, незалежність ЗМІ, свободу слова, свободу об'єднань громадян, вільну пресу; 2) політична стабільність і відсутність насильства – передбачає оцінку ймовірності дестабілізації ситуації і повалення уряду неконституційними методами чи з застосуванням насильства, в тому числі тероризму; 3) ефективність державного управління – дозволяє оцінити якість послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів, якість та компетенцію бюрократії, рівень її незалежності від політичного тиску, якість розробки та реалізації політики уряду, відданість уряду заявленій політиці; 4) якість державного регулювання – оцінює здатність уряду розробляти і реалізувати раціональну політику і правові акти, що забезпечують розвиток приватного сектора; 5) верховенство права – оцінює рівень довіри громадян до встановлених законодавчих норм країни та їх упевненість у дотриманні цих норм. Включає показники, що відображають дотримання договірних зобов'язань, ефективність роботи судів, органів правопорядку, а також ймовірність здійснення злочинів і насильства; 6) контроль над корупцією – відображає рівень сприйняття корупції в суспільстві, де під корупцією розуміється використання владних повноважень в особистих цілях [8, с. 117].

Складником усієї оцінки діяльності органів влади є оцінка ефективності публічного адміністрування через громадськість, тобто тут варто враховувати взаємозв'язок публічної влади та громадськості.

Так, спільними зусиллями представників українського громадянського суспільства та Уряду, за підтримки Програми розвитку ООН було розроблено та апробовано пилотну методологію оцінки результативності взаємодії органу виконавчої влади із громадськістю. Методологія оцінки ґрунтується на розумінні того, що взаємодія з громадськістю відбувається на чотирьох рівнях та передбачає: інформування, консультації, діалог та партнерство [5].

У Методології оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом «взаємодія з громадськістю» вказано, що методами, що застосовуються під час оцінки, є: аналіз нормативно-правових актів, виданих органом виконавчої влади для реалізації функції взаємодії з громадськістю; аналіз офіційних звітів, листів, протоколів зустрічей і засідань та статистичних даних; аналіз публічних звітів та відкритих даних відповідних громадських організацій; контент-аналіз офіційного веб-сайту органу виконавчої влади; індивідуальні та групові інтерв'ю; фокус-групові обговорення [5].

Тобто на основі пілотного проекту Уряду України та Програми розвитку ООН «Методологія оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом «взаємодія з громадськістю» можна вважати, що оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості здійснюється за певною методологією та шляхом вчинення таких дій: отримання громадськістю інформації про стан публічного адміністрування; аналіз та обробка громадськістю інформації про стан публічного адміністрування; на основі публічної інформації громадськість висвітлює власну позицію щодо сучасного стану публічного адміністрування та перспективи розвитку; влада та громадськість через різні форми діяльності взаємодіють щодо вирішення проблем у діяльності органів влади та підвищення ефективності публічного адміністрування.

Висновки. В Україні необхідно впроваджувати нові механізми та технології адміністрування публічних прав відносин громадськістю, концептуальними основами яких має стати доступність до публічної інформації,

можливість аналізу та обробки публічної інформації, налагодження правильного контакту між громадянами та владою, врахування позиції громадськості органами влади.

Оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості здійснюється за певною методологією, на наш погляд, шляхом вчинення таких дій: отримання громадською інформації про стан публічного адміністрування; аналіз та обробка громадською інформації про стан публічного адміністрування; на основі публічної інформації громадськість висвітлює власну позицію щодо сучасного стану публічного адміністрування та перспективи розвитку; влада та громадськість через різні форми діяльності взаємодіють щодо вирішення проблем у діяльності органів влади та підвищення ефективності публічного адміністрування.

Оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості здійснюється шляхом ураху-

вання певних критеріїв, які є різними для окремих сфер публічного адміністрування. Під час оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості необхідно аналізувати окремі сфери публічного адміністрування, а не всебічні виміри публічного адміністрування.

Таким чином, оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості – це комплексний, взаємопов'язаний та методологічно побудований процес визначення громадською стану окремих сфер публічного адміністрування, що дозволяє проаналізувати діяльність органів влади, визначити проблеми публічного адміністрування, динаміку та перспективи розвитку публічного адміністрування з метою реального задоволення всебічних інтересів суспільства та дотримання принципів демократичної, правової держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білодід І.К., Бурячок А.А. та ін. Словник української мови. В 11 томах. Том 5. Київ : Наукова думка, 1974. 840 с.
2. Білодід І.К., Бурячок А.А. та ін. Словник української мови. В 11 томах. Том 2. Київ : Наукова думка, 1971. 550 с.
3. Зарічний О.А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2017. 24 с.
4. Красноруцький О.О. Напрями вдосконалення оцінки ефективності публічного адміністрування. *Актуальні проблеми інноваційної економіки*. 2016. № 3. С. 45–54.
5. Методологія оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом «взаємодія з громадськістю». Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. 2018. URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/making-government-more-open-and-accountable.html.
6. Сабадош Г.О., Харченко О.В. Проблеми адміністрування процесу вимірювання ефективності органів публічної влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 7.
7. Таньчук О.А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 3. С. 63–71.
8. Ярошук М.В. Практика оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади міжнародними організаціями. *Економіка та держава*. 2010. № 9. С. 117–119.