

**Р. М. ШИРШИКОВА. СУТНІСНИЙ АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

Розкриваються різні підходи до визначення сутності поняття ефективності та її специфіки в аспекті реалізації нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади; проаналізовано різні критерії визначення ефективності реалізації нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади України.

***Ключові слова:** ефективність, критерій ефективності, оцінка ефективності реалізації нормативно-правових актів.*

Раскрываются различные подходы к определению сущности понятия эффективности и её специфики в аспекте реализации нормативно-правовых актов центральными органами исполнительной власти; проанализировано разные критерии определения эффективности реализации нормативно-правовых актов центральными органами исполнительной власти Украины.

***Ключевые слова:** эффективность, критерий эффективности, оценка эффективности, оценка эффективности реализации нормативно-правовых актов.*

The article deals with different approaches according to the definitions of the efficiency and essence of specificity in the aspect of implementation of legal acts of central executive authorities. Different criteria for determining of the effectiveness of realization normative legal acts of central executive power bodies of Ukraine are analyzed.

***Key words:** effectiveness, criteria of effectiveness, appreciation of effectiveness during realization of normative legal acts.*

У сфері державного управління ключовим чинником оцінювання продуктивності, результативності, оптимальної діяльності органів державної влади вважається ефективність. Тому досить велике коло проблем щодо якісного та кількісного оцінювання реалізації державних завдань та суспільно значущих цілей можна об'єднати в одну найбільш загальну проблему – визначення ефективності діяльності органів державної влади. У зв'язку з цим зазначену проблему вже тривалий час науковці та практики намагалися розв'язати. Так, досліджувалась ця проблема шляхом підрахунку кількісних показників або ж навіть визначення єдиного узагальненого показника ефективності.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства результати діяльності органів державного управління також визначаються через ефективність. Однак, прикро, що сама система українського державного управління в сучасному вигляді, з погляду її організації, зберігає ще багато застарілих рис, оскільки була передана новому державному устрою в готовому вигляді, що склався у попередній періоді розвитку радянського суспільства. У зв'язку з цим проблема оцінювання ефективності реалізації нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади України стає ще більш складною, залежною від значної кількості чинників та актуальною проблемою адміністративного права, що межує з галузями державного управління, теорії управління та іншими галузевими науками.

На основі аналізу різних наукових джерел нами встановлено, що саме поняття ефективності, завдяки властивій йому багатоаспектності, має безліч трактувань і

тлумачень. Нині існує декілька підходів до оцінки ефективності державного управління в різних сферах. Так, деякі автори виділяють ціннісно-раціональний, цільово-раціональний, а також прагматичний критерій ефективності. Це загальні критерії, оскільки їх можна використати при оцінці рішень суб'єкта управління в будь-якій соціальній системі. Водночас ці критерії застосовують для оцінювання управлінських рішень різних рівнів, масштабів і значущості для держави й суспільства¹. Ціннісно-раціональний критерій оцінює ефективність глобальну, загальносистемну діяльність органів влади вищого рівня, результати і наслідки яких виявляються через глибокі зміни всього суспільства або в багатьох його сферах. Цільово-раціональний критерій також загальний, комплексний, але він орієнтований на оцінку ефективності управління за достатньо конкретними показниками, що характеризують безпосередні результати здійснених цілей, вирішених завдань, реалізованих стратегій і програм, з урахуванням використаних державних ресурсів. Сутність прагматичного критерію ефективності – це отримання оптимальних результатів при мінімальних витратах ресурсів, оцінювання за моделлю «витрати-прибуток». У ході дослідження нами також з'ясовано, що поряд із загальними критеріями ефективності використовуються специфічні для кожної сфери управління: політичний, соціальний, економічний та інші. До кожного з них висувається загальна вимога: відповідність результатів управлінської діяльності певним державним цінностям, цілям і нормам, принципам управління і суспільним інтересам. Специфіка ж визначається істотними ознаками ефективності, що виявляються тільки в цьому виді управління. Наприклад, для політичного управління – це рівень розвитку політичної активності мас і захист прав та свобод людини; для соціального – забезпечення підвищення рівня життя тощо. Отже, специфічні критерії ефективності державного управління соціальними процесами формуються в діапазоні вияву загальних критеріїв державного управління.

Аналізуючи досліджувану проблему, ми також встановили, що ефективність управлінської діяльності в будь-якій галузі вимірюється відповідно до ступеня досягнення мети. Більш детальний розгляд зазначеного питання показує, що при дослідженні проблем юридичної науки спроби запровадження філософського і соціологічного підходів нерідко зводилися не тільки до перейменування правових явищ, а й довільного тлумачення філософських та інших термінів². Так, багато років тому здійснено запозичення методології оцінювання ефективності функціонування технічних систем і застосування його в діяльності органів внутрішніх справ сформувало так звану систему оцінювання діяльності міліції за «кінцевими показниками» боротьби зі злочинністю. Як стверджує В. Плішкін, це завдало такої негативної шкоди всій системі МВС, що й населення, і самі працівники міліції навряд чи зможуть оцінити негативні наслідки цього рішення ще багато років³. Зокрема застосування такого підходу протягом десятиліть сформувало таку ментальність серед особового складу працівників міліції, що ґрунтується на задоволенні власних та владних інтересів, але за цим крилася значна кількість різних негативних чинників, зокрема укриття злочинів від обліку, негативне ставлення до будь-якої заяви або повідомлення про правопорушення, фальсифікація кримінальної статистики, кримінальних справ та оперативно-розшукових матеріалів тощо.

Таким чином, проаналізувавши різні юридичні джерела, ми стверджуємо, що для об'єктивного оцінювання діяльності центральних органів виконавчої влади необхідно також мати можливість використання критеріїв різних показників. Наприклад, це може бути система поправочних коефіцієнтів щодо кожного з критеріїв, або показники динаміки для оцінювання діяльності одного й того самого

органу за певний період часу. Очевидно, що витрати на обробку, аналіз, складання і оформлення таких звітів доцільно скорочувати, зокрема шляхом автоматизації різних стадій складного та багатофакторного процесу оцінювання ефективності, але у цьому випадку виростуть витрати на комп'ютерне обладнання та програмне забезпечення, діяльність програмістів і консультантів, технічного персоналу, який займатиметься введенням даних. Щоб всі ці витрати і зусилля не пропали дарма, центральні органи виконавчої влади та їх клієнти повинні мати чітку систему збору, обробки, зберігання та аналізу одержаної інформації.

На нашу думку, за допомогою критеріїв оцінки ефективності можна досягти суттєвого та систематичного вдосконалення в трьох важливих напрямках: 1) у процесі ухвалення нормативно-правових актів; 2) у веденні системи звітності; 3) безпосередньо оцінюванні діяльності структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Застосування зазначеного підходу до оцінювання діяльності центральних органів виконавчої влади може допомогти забезпечити ефективну діяльність важливої підсистеми, яка забезпечує постійний процес вдосконалення порядку розробки та реалізації нормативно-правових актів як для посадовців, так і для виборних або таких, що призначаються членів рад, комісій центральних органів виконавчої влади, пов'язаних з діяльністю центральних органів виконавчої влади.

Результати нашого дослідження свідчать, що оцінка ефективності прийняття нормативно-правових актів допомагає налагодити звітність:

- центральних органів виконавчої влади перед громадянами;
- різних державних організацій, що надають послуги різним категоріям громадян, перед Кабінетом Міністрів України;
- керівників середньої ланки і фахівців перед виборними органами або колегіальними органами управління різних структурних підрозділів центральних органів влади, що призначаються;
- для більш якісного обґрунтування діяльності центральних органів виконавчої влади перед контролюючими органами;
- організацій, що надають послуги з контрактів або грантів (державних і приватних, комерційних і неприбуткових організацій);
- іншими особами зацікавленими в діяльності (зокрема фінансової) цих суб'єктів управління.

Вищі посадові особи центральних органів виконавчої влади можуть використовувати оцінку діяльності для вдосконалення розподілу ресурсів; вдосконалення системи аналізу, планування діяльності підпорядкованих структурних підрозділів та їх взаємодії між собою, розробки пропозицій для підвищення продуктивності працівників державних служб.

Не заперечуючи необхідності розробки більш обґрунтованих і коректних науково-методичних засобів вимірювання і використання кількісних показників при оцінюванні результатів центральних органів виконавчої влади, вважаємо, що вони не можуть бути підставою всієї методологічної конструкції оцінки. Навіть у більш удосконаленому вигляді орієнтація переважно на кількісні показники зберігає формально-бюрократичну природу.

Будь-які зусилля, спрямовані тільки на вдосконалення методики, орієнтованої на використанні формальних цифрових показників, що вирішують лише приватні завдання обслуговуючого характеру не можуть, при традиційному підході, що зберігається, зробити процес оцінювання дієвим його механізмом та бути відповідним інструментом процесу удосконалення системи управління центральних органів виконавчої влади, зокрема визначенні найоптимальніших шляхів

реформування зазначених органів державної влади в такому напрямі, який би забезпечив результати, що очікує суспільство.

У зв'язку з цим, сформулюємо спочатку теоретичні положення, що стосуються змісту ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади. *По-перше*, діяльність центральних органів виконавчої влади, як і будь-який інший вид людської діяльності, відповідає філософсько-методологічним категоріям людського буття з усіма видами фундаментальних зв'язків (походження, розвитку, функціонування), а тому відтворює загальну структуру державного управління на відповідному етапі розвитку суспільства, що включає в себе цілі, засоби, процес і наслідки діяльності. Це відтворення має змістовний характер та пов'язане з науковою інтерпретацією наочної діяльності відповідних галузей наукових знань. *По-друге*, соціальна діяльність – це форма людської активності, яка здійснюється людьми і для людей, тому людина водночас виступає і суб'єктом діяльності, і її об'єктом, саме людина формує цілі діяльності, визначає засоби їх досягнення, оцінює ступінь досягнутого. У зв'язку з цим, ціннісні орієнтації та установки, світогляд, політичні пристрасті, рівень загальної і духовної культури державного службовця суттєво впливають на ефективність діяльності системи центральних органів виконавчої влади. *По-третє*, людська діяльність за своєю природою є багатоцільовою. Окрема людина чи будь-яка соціальна організація не можуть обмежитися будь-якою однією метою. Тому в реальному житті на особистішому й на колективному рівнях ми завжди маємо справу з ієрархією цілей. Однак навіть чітка ієрархічність цілей у реальному житті ніколи цілком не збігається з досягнутими результатами. У зв'язку з цим, поняття «ефективність» повинне охоплювати всю структуру соціальної діяльності, тобто не тільки результат діяльності, а і її цільове призначення як проєкцію на конкретні потреби суспільства саме у цьому виді діяльності, процес і особистий стиль здійснення. *По-четверте*, система оцінювання, що свідомо регулюється як постійно діючий елемент безпосереднього зворотного зв'язку, здатна забезпечити неухильний розвиток. Однак, підвищення ефективності функціонування системи центральних органів виконавчої влади можливе лише остільки, оскільки елементи цієї системи орієнтовані на задоволення потреб тих, для кого вона створена на кожному рівні своєї діяльності. І, нарешті, *по-п'яте*, забезпечення ефективної діяльності центральних органів виконавчої влади можливе лише при забезпеченні збалансованого функціонування всіх трьох гілок державної влади. Це означає, що для розв'язання цієї проблеми необхідно комплексно вирішити такі масштабні завдання, як здійснення кардинальної судової реформи та реформи системи органів місцевого самоврядування тощо⁴.

У зв'язку з цим перед науковцями і практиками постало завдання пошуку шляхів підвищення ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, розробки оптимальної структури та визначення чисельності працівників відповідно до функцій їх органів та підрозділів, що узгоджуються не тільки з міжнародними вимогами діяльності державних органів, але й безпосередньо із сучасними вимогами щодо розвитку українського суспільства та відповідно до цього підвищеними вимогами до державного управління.

При цьому визначення оптимальних критеріїв оцінювання ефективності є підґрунтям для розробки заходів із вдосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади, створення умов прямої зацікавленості кожного державного службовця у результатах своєї діяльності, а також поліпшення якісних характеристик діючого кадрового потенціалу, його раціонального використання та подальшого професійного вдосконалення (зарахування до кадрового резерву, службове просування кадрів тощо). Розв'язання цієї проблеми потребує участі

фахівців не лише у сфері управлінської діяльності та правознавства, а й у галузі філософії, психології, соціології тощо.

З юридичної точки зору, необхідно насамперед визначити понятійний апарат, саме такі терміни, як «ефективність», «критерій» та «критерій ефективності» тощо. Критерії (показники) оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, показники оцінки ефективності законодавства, які регулюють їх діяльність, і навіть показники оцінки ефективності діяльності державних органів з окремих напрямів сьогодні недостатньо визначені або не повною мірою віддзеркалюють результативність державної діяльності, хоча деякі науковці вдаються до спроби визначити чинники, які впливають на ефективність⁵.

Слід визнати також, що окремі чинники суттєво впливають на ефективність діяльності центральних органів виконавчої влади, проте й досі не визначено не лише алгоритму такої взаємозалежності, а й самого переліку цих чинників. На ефективність діяльності центральних органів виконавчої влади України суттєво впливає якість законів та підзаконних нормативно-правових актів, якими керуються працівники центральних органів виконавчої влади при виконанні своїх службових обов'язків.

На ефективність діяльності центральних органів виконавчої влади суттєво *впливають соціальні чинники*: рівень фінансового утримання та інші види і системи матеріального забезпечення державних службовців, житлові проблеми, рівень професійної кваліфікації та культури працівників центральних органів виконавчої влади.

Отже, складний характер взаємозв'язку соціальних та економічних процесів у суспільстві, складність виміру оцінки соціальних процесів, труднощі, пов'язані з виявленням побічних чинників, які впливають на ефективність діяльності центральних органів виконавчої влади, призводять до того, що деякі науковці пропонують поділяти критерії ефективності на складові та виділяти систему показників, що характеризують їх⁶.

Дослідження зарубіжних фахівців у галузі управління показують, що вимірювання та оцінювання ефективності необхідні з багатьох причин. Це дозволяє своєчасно виявляти та активно впливати на негативні тенденції діяльності, розробляти обґрунтовані прогнози подальшого розвитку ситуації та вносити відповідні корективи щодо їх перспектив тощо.

На нашу думку, система оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади має бути науково обґрунтована і враховувати світовий досвід оцінки діяльності органів державного управління. Крім цього, вона має бути оптимальною і відповідати завданням, поставленим самою метою оцінювання. Тому вважаємо, що запропонована класифікація система оцінювання діяльності органів внутрішніх справ України цілком придатна для оцінювання ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема має ґрунтуватися на трьох найбільш виражених групах критеріїв: по-перше, *акредитаційні критерії* стадії створення центрального органу виконавчої влади, за допомогою яких можна визначити, чи відповідає зазначений державний орган визначеним вимогам, тобто чи має він достатньо кваліфікований штат працівників з мінімально необхідною і достатньою кількістю управлінського персоналу, достатню кількість технічних засобів тощо; по-друге, *оперативні критерії* оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, які б уможливили відслідковування ефективності їх діяльності в часі (щомісячно, щоквартально, щорічно тощо), і останнє – *інспекторські критерії* оцінки центральних органів виконавчої влади на стадії інспектування чи контрольних перевірок, або коли оперативні

критерії оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади свідчать, що відбуваються негативні процеси в їх діяльності й необхідно визначити причини та прийняти відповідні нормативно-правові акти для їх усунення.

Отже, визначимо такі концептуальні підходи щодо критеріїв оцінки діяльності центральних органів виконавчої влади України. Насамперед, аналіз виступає як функція управління, що призначена для вивчення, систематизації, узагальнення та оцінювання досягнутих результатів. Система аналізу та оцінювання – це сукупність взаємопов'язаних критеріїв і показників, що характеризують оперативну обстановку; а також джерела інформації, що використовують для їх формування; методичні прийоми, що визначають порядок і способи виведення оціночних критеріїв і показників; методи аналізу результатів оцінки і їх використання в управлінській діяльності.

Оцінка (оцінювання) ефективності – результат/процес розумової діяльності державного службовця для визначення за встановленими правилами співвідношення між показниками, що характеризують його результати діяльності за певний проміжок часу чи відповідно до певних умов та спрямований на виявлення значущих для організації і забезпечення належних умов діяльності органу (підрозділу) для досягнення найкращих результатів діяльності, визначення їх впливу на стан боротьби з правопорушеннями.

У процесі дослідження нами встановлено, що результати оцінки виражаються: а) кількісними показниками, що визначають кількісне співвідношення між реальним і еталонним значеннями відповідних елементів результативності; б) ранговими оцінками, що визначають місце кожного органу серед інших за умови можливості порівняння умов діяльності; в) якісними оцінками, що характеризують належність до тієї або іншої групи (класу, категорії) з приблизно однаковими значеннями відповідних кількісних показників.

Таким чином, можна зробити наступні висновки. Ефективність центральних органів виконавчої влади доцільно визначати через чотири найбільш соціально важливі види ефективності.

По-перше, економічну ефективність як ступінь досягнення загальних цілей відповідної групи працівників шляхом реалізації визначених завдань з найменшими витратами. Деякі дослідники сюди додають і задоволення, яке отримують члени групи від того, що вони працюють у складі певного органу чи підрозділу. І таким чином задовольняють потреби індивіда із соціальною значущістю функціонування органу (підрозділу).

По-друге, внутрішньовідомчу ефективність як ступінь реалізації очікувань, потреб та інтересів працівників з урахуванням їх різноманіття і комплексності. Концепція балансу інтересів соціальної та економічної ефективності – головна проблема управління персоналом.

По-третє, соціальна ефективність як ступінь забезпечення реалізації управлінських рішень центральних органів виконавчої влади, які направлені на задоволення соціально-економічних очікувань, потреб та інтересів громадян.

По-четверте, ефективність праці – результативність трудової діяльності персоналу, що виражається в досягненні найбільшого ефекту при мінімальних витратах праці. На відміну від економічної ефективності виробництва, вимірюваної відношенням результату до витрат усієї праці. Поняття «ефективність праці», як один з основних показників ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, має водночас ширші межі й виявляється у зростанні продуктивності праці працівників невиробничої сфери при поліпшенні якості послуг, що нада-

ються населенню.

1. *Алтуніна О.М.* Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2009. – 20 с. 2. Там само. 3. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. – К.: Національна академія внутрішніх справ, 1999. – 702 с. 4. *Полешко А.* Напрями реформування адміністративного права України // Право України / Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України та ін. – К., 1998. – № 8. – С. 14–20. 5. *Етимологічний словник української мови* / За ред. О. С. Мельничука. – К.: Наукова думка, 1985. – Т. 2. – С. 44. 6. *Попов Г. Х.* Эффективное управление. – М.: Экономика, 1976. – С. 41-49.