

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена пошуку відповіді на питання про те наскільки ефективно сьогодні працюють органи виконавчої влади в Україні. Здійснено загальний огляд вказаної ефективності за напрямками різних її видів – економічної, правової, організаційної, соціальної. У підсумку зроблено висновок про недостатню загальну ефективність зазначеної діяльності. Найбільш доцільним варіантом вирішення цієї проблеми вбачається участь громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади, проте в дослідженні наголошено на тому, що ані сучасне національне законодавство, ані наука адміністративного права допоки ще не має системного бачення цього явища

Ключові слова: органи виконавчої влади, ефективність, проблеми, участь громадськості

Статья посвящена поиску ответа на вопрос о том насколько эффективно сегодня работают органы исполнительной власти в Украине. Осуществлено всеобщее обозрение указанной эффективности по направлениям различных ее видов - экономической, правовой, организационной, социальной. В итоге сделан вывод о недостаточной общей эффективности указанной деятельности. Наиболее целесообразным вариантом решения этой проблемы видится участие общественности в повышении функционирования органов исполнительной власти, однако в исследовании отмечено, что ни современное национальное законодательство, ни наука административного права пока еще нет системного видения этого явления

Ключевые слова: органы исполнительной власти, эффективность, проблемы, участие общественности.

The article is devoted to finding an answer to the question of how effectively the executive authorities in Ukraine work today. The general review of the specified efficiency in the directions of its various types - economic, legal, organizational, social is carried out. As a result, it was concluded that the overall effectiveness of this activity is insufficient. The most appropriate solution to this problem is public participation in improving the functioning of the executive branch, but the study emphasizes that neither modern national legislation nor the science of administrative law has yet to have a systematic vision of this phenomenon.

Key words: executive bodies, efficiency, problems, public participation.

Постановка проблеми. Питання ефективності як органів виконавчої влади зокрема, так і державного управління зовсім не є новим ані для зарубіжної, ані для української науки. Йому приділяють увагу науковці найрізноманітніших галузей, як то соціологи, політологи, правники, філософи, фахівці з менеджменту, економісти, тощо. Серед них слід назвати наступних вчених: В. Авер'янов, І. Артїм, Г.Атаманчук, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Батанов, Р. Білик, О. Бобровська, Е.Ведунг, А. Гошко, В. Дзюндюк, Д. Журавльов, Е. Калабіна, Ю. Ковбасюк, О. Кулинич, Т. Лукіна, А. Мельник, М. Миколайчук, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, Д.М. Павлов, Л. Приходченко, Г. Ситник, В. Сороко, А. Чемерис, В. Цветков, Ю. Шаров, Р.М. Ширшикова та інші.

Ще у 2004 році Д.М. Павлов зазначав, що «підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади має винятково практичне значення, оскільки фактично йдеться

про удосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян, підвищення рівня суспільного добробуту» [1, с. 1]. Сьогодні Україна за проведенням американською організацією Freedom house [2] дослідженням посідає 132 місце в категорії свободи людини (показниками в цьому блоці є свободи у сферах верховенства права, безпеки, свободи віросповідання, можливості розвитку та свободи слова) [3]. Згідно із звітом дослідницьких центрів The Cato Institute та Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Італія-Німеччина) Україна займає 118 місце зі 162 країн в категорії «Індекс свободи людини 2018». Індекс вираховується на основі 79 показників особистої, громадської та економічної свободи, використовуючи дані за період 2008-2016 роки. Враховуються дані про свободу слова, віросповідання, верховенство права, захист права власності тощо [4]. Отже, міжнародні рейтинги різних країн (США та окремо Італія+Німеччина) збігаються в тому, що наша держава завдання щодо забезпечення основних конституційних прав і свобод людини не виконує повною мірою, і звісно, якщо зауважувати на причинах, то поряд із якістю законодавства слід казати про ефективність функціонування органів виконавчої влади різних рівнів, оскільки «ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або навпаки невдалої управлінської діяльності у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату» [5, с. 35].

Отже, метою даного дослідження є встановити ефективність функціонування органів виконавчої влади в Україні на сьогоднішній день.

Виклад основного матеріалу. Органи виконавчої влади розробляють основні напрями соціально-економічної політики держави, її обороноздатності, безпеки, забезпечення громадського порядку та організують їх здійснення; організують управління державною власністю; виробляють заходи з проведення зовнішньої політики і виконують інші функції, покладені законодавством країни. Від результату діяльності цих органів насамперед залежить соціально-економічний та політичний стан країни. У цілому ці органи наділені широкими повноваженнями самостійної правотворчості, правозастосування та правоохорони [6, с. 95]. Значення органів виконавчої влади полягає саме у здійсненні державного управління в усіх сферах забезпечення життєдіяльності держави та народу України у формах управлінської та виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи законодавчої та судової гілок влади наділені законом специфічною, обмеженою сферою діяльності та також здійснюють управлінську діяльність, лише у межах свого апарату, але органи виконавчої влади «управляють» державою взагалі. Поняття виконавчої влади та державного управління не можуть бути тотожними, натомість слід підтримати тих вчених, які вважають, що ці категорії співвідносяться між собою та зазначають державне управління як форму організаційно-виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [7, с. 31].

Очевидною є особливість та унікальність органів виконавчої влади в системі органів державної влади та державного управління взагалі. Звідси, безумовно є необхідність конкретизації того в чому саме полягає ефективність діяльності цих органів. Проте, намагаючись дати відповідь на це питання, слід все ж погодитись із вченими в тому, що відштовхуватись потрібно саме від поняття ефективності державного управління.

Так, наприклад, Д.М. Павлов, розглядаючи у 2004 році забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади в Україні, не наводить визначення вказаної ефективності, натомість відштовхується від поняття «ефективність управління», яке є по відношенню до першого висхідним. Так, ефективність управління він розкриває як «повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети за мінімальних витрат ресурсів в оптимальний строк з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру». При цьому вчений зауважує, що «управлінська мета має бути реальною та соціально-корисною, адже характер мети значною мірою впливає і на ефективність діяльності, оскільки будь-які зусилля можуть виявитися марними, якщо мета за існуючих умов є недосяжною або якщо реальна мета є соціально-шкідливою, деструктивною чи антидемократичною» [1, с. 9].

Існують різні підходи до визначення ефективності державного управління. О. Ткачова наголошує на тому, що «оцінка ефективності державного управління являє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибуток, а також те, що в прямому сенсі результат діяльності установ державного управління безпосередньо неможливо виміряти» [8, с. 30-31].

Обґрунтованим підходом до визначення ефективності органів виконавчої влади слід назвати підхід А.В. Соколова, який запропонував, спираючись на сучасну концепцію «хорошого пу-

блічного управління» (термінологія Програми розвитку ООН – прим. втора), виділити наступні основні групи параметрів якості державного управління, які повинні враховуватися при оцінці діяльності органів виконавчої влади: 1) параметри поліпшення якості державних послуг; 2) параметри зниження питомої вартості послуг, що надаються; 3) параметри підвищення результативності; 3) параметри прозорості і підконтрольності діяльності державних органів; 4) параметри оперативності реагування органів влади на знову виникаючі потреби (очікування, що змінюються). Окрім того, він зазначив, що серед управлінських завдань, які можуть вирішуватися за допомогою аналізу якості державного управління особливо виділяється оцінка ефективності змін, що вводяться в органах виконавчої влади (впроваджуваних нових інструментів управління) [9].

На нашу думку, узагальнено сучасна ефективність функціонування органів виконавчої влади виглядає наступним чином:

1. Ефективність функціонування органів виконавчої влади можливо розкласти як по вертикалі, так і по горизонталі. По вертикалі, за рівнем узагальнення, вона зменшується від ефективності всієї гілки виконавчої влади до ефективності конкретних посадових осіб в органах виконавчої влади. По горизонталі найбільш розповсюдженими є виділення економічної, нормативно-правової, організаційної та соціальної ефективності.

2. Економічна ефективність органів виконавчої влади представляє собою оцінку ефективності бюджетних програм, яка здійснюється за результатами систематичного моніторингу ефективності цільового використання бюджетних коштів в терміни, визначені законодавством на підставі аналізу виконання результативних показників бюджетних програм, визначених у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів бюджетних програм [10, с. 337]. Одним із факторів досягнення ефективності виконання бюджетної програми є економія, але на сьогодні, якщо показник затрат менший, ніж планувалося, а показники продукту виконані, то він так само відображає невиконання показника і знижує загальний показник результату. Тому необхідно оптимізувати свою діяльність та можливо, вносити зміни щодо плану здійснюваних заходів на поточний рік, виходячи із середньострокових планів [10, с. 341]. На сьогодні, практика доводить, що незважаючи на наявність численних контролюючих функцій, заходів, внутрішніх контролюючих структурних підрозділів ЦОВВ, системи контролюючих органів діяльності ЦОВВ, цільового використання бюджетних коштів, покращення у різних сферах державної політики не відбувається. Виявлено, що інституційно на законодавчому рівні не закладено здійснення аналізу корисності бюджетних програм, планів діяльності ЦОВВ та державної політики у відповідній сфері. По цей час зовнішні контролери (Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, відповідні контролюючі органи) та самі ЦОВВ не аналізують за цією складовою свою діяльність, не враховуються поточні та довгострокові соціально-економічні наслідки від реалізації державної політики у відповідній сфері. Це призводить до хибної практики в державному управлінні, що має негативні наслідки як для економіки країни, так і для балансу інтересів пересічних громадян та суспільства загалом [10, с. 342-343].

3. Правова ефективність зводиться по суті до зовнішнього та внутрішнього забезпечення нормативно-правовою базою діяльності органів виконавчої влади: зовнішня полягає в тому, що нормативних положень щодо діяльності та повноважень органів виконавчої влади достатньо для того, щоб ці органи досягали поставлених перед ними цілей функціонування та створення; а внутрішня полягає в тому, що ті виконавчо-розпорядчі акти, які видають безпосередньо органи виконавчої влади, є достатніми, якісними та зрозумілими, аби забезпечити досягнення поставлених перед цими органами цілей. Що стосується правової ефективності, то відомим є факт перезавантаженості органів виконавчої влади підзаконними нормативними актами, власними інструкціями, які до того ж не завжди відповідають положенням закону. Так, наприклад С.А. Гетьман в своєму монографічному дослідженні щодо нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні пише наступне: «В Україні сьогодні абсолютно не реалізується принцип професіоналізму під час нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, внаслідок чого спостерігаємо вкрай низький рівень нормативно-правового матеріалу» [7, с. 271]; «Кожний орган виконавчої влади самостійно, спираючись на власних спеціалістів, які мають спеціальні знання, але не володіють спеціальними навичками нормотворчої діяльності, розробляють нормативно-правові акти, які як наслідок мають низький рівень за змістом, формою викладення, якістю складання тощо» [7, с. 130]; «Значна кількість нормативно-правових актів про внесення змін та доповнень до чинного законодавства є, на нашу думку, ознакою низького рівня підготовки проєктів нормативно-правових актів взагалі та законопроектів зокрема, а досить часта відокремленість законодав-

ства від існуючих проблем громадян, свідчить про необізнаність нормотворчих органів про їх існування та нагальну проблему в практичному регулюванні» [7, с. 253].

4. Організаційна ефективність представляє собою оптимальну ієрархічну структуру органів всієї гілки виконавчої влади та оптимальну кількість посад, які дозволяють органам виконавчої влади, не переобтяжуючи систему державної служби зайвими державними службовцями, досягати поставлених цілей. При цьому організаційна ефективність включає в себе і підпорядкування, і обсяг повноважень, і звітність, і дискреційність повноважень, тощо. Сьогодні організаційна ефективність органів виконавчої влади на низькому рівні. Так, зокрема, згідно із Тіньовим звітом Лабораторії законодавчих ініціатив, «Міністри мають широкі повноваження у здійсненні керівництва діяльністю підпорядкованих ЦОВВ. Повноваження міністрів не обмежуються класичними заходами бюрократичної підзвітності, такими як затвердження річних планів, бюджетів або одержання на запит документів і видання обов'язкових до виконання наказів та доручень. Вони також включають погодження внутрішньої організаційної структури ЦОВВ, призначення та звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів і територіальних органів ЦОВВ. Далі в тіньовому звіті вказується на те, що управлінська автономія керівників ЦОВВ суттєво обмежена. В той час як міністри відволікаються від заходів з формування політики. Той факт, що річні плани підпорядкованих органів подаються на погодження міністру, є ще одним свідченням культури мікро-менеджменту ЦОВВ, діяльність яких координується через відповідних міністрів. Це також демонструє труднощі щодо зміни організаційної культури державних органів у напрямку переорієнтації із процесу діяльності на її результати. Плани готуються у формі довгого переліку завдань (запланованих заходів) без діагностики головних проблем і викликів у сфері, конкретних цілей, індикаторів ефективності або цільових показників. Це створює модель щоденного кураторства діяльності підпорядкованих органів, що зосереджується на самому процесі діяльності та дотриманні процедур, а не на кінцевих результатах. На жаль, нещодавно схвалена концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади не вирішує цього питання [11, с. 28]. Як наслідок, у звіті робиться висновок про нераціональне поєднання надмірної незалежності ЦОВВ від міністерств (зокрема призначення та звільнення з посад керівників ЦОВВ, статус окремих юридичних осіб) та надмірного міністерського контролю стосовно зазначених вище питань внутрішнього менеджменту. Така будова відносин стоїть на заваді переходу від орієнтованої на процес (бюрократичної) до орієнтованої на результат підзвітності органів, що підпорядковуються Уряду, яка повинна поєднувати широку управлінську автономію з потужним режимом підзвітності, зосередженого на кінцевих результатах» [11, с. 28].

5. Соціальна ефективність виявляється у поліпшенні якості життя населення. Слід вказати, що вона найменш піддається якій-небудь оцінці, оскільки є по суті такою, що складно обраховується за допомогою кількісних показників. Розроблена Д.В. Павловим система соціальної ефективності (по вертикалі від загальної соціальної ефективності до індивідуальної соціальної ефективності) є важливим способом оцінки ефективності функціонування органів виконавчої влади, проте вона може бути доцільною лише за умови, якщо в її основу буде покладено визначення кінцевих результатів діяльності (знизу: від визначення індивідуальної соціальної ефективності державного службовця до загальної соціальної ефективності всього органу виконавчої влади відповідного рівня) у вигляді надання послуг населенню, задоволення громадянами якістю надання таких послуг та, як наслідок, підвищення якості життя населення. Так, у 2014 році к. держ.упр. А.В.Соколов у підсумку свого наукового дослідження доходить до висновку: «Аналіз принципів функціонування органів виконавчої влади і їх особливостей як постачальників послуг дозволяє з одного боку проводити аналогію з організаціями приватного сектора по спектру виникаючих управлінських проблем. До таких проблем можна віднести проблеми підвищення міри задоволеності споживачів, розробки стандартів якості послуг і критеріїв їх підвищення, визначення показників ефективності діяльності, вибір інструментів її підвищення. З іншого боку, специфіка органів виконавчої влади (передусім, монополія на надання послуг, а також наявність владного ресурсу і можливість використання права примусу) зводять до мінімуму мотивацію для вирішення названих управлінських проблем. Оцінка діяльності органів виконавчої влади з точки зору якості послуг, що надаються, дозволяє точніше визначати результати діяльності органів виконавчої влади, які можуть мати більшу або меншу сферу охоплення і цінність для споживачів, а також використати зовнішню оцінку ефективності взаємодії органів виконавчої влади із споживачами державних послуг, що надає змогу визначати істотні з точки зору споживача показники і параметри якості послуг і розробити з їх урахуванням напрями підвищення ефективності діяльності [12].

6. Визначення ефективності по вертикалі повинно базуватися передусім на визначенні ефективності конкретних посадових осіб (ефективність персоналу).

Висновок. Підсумовуючи, слід зазначити, що офіційні звіти щодо ефективності функціонування органів виконавчої влади зазвичай зводяться до показових цифр, графіків та діаграм, які є мало інформативними за своїм змістом, є радше інструментом офіційного висвітлення діяльності органів виконавчої влади, проте не можуть бути надійним та кінцевим індикатором результативної діяльності цих органів. Експерти групи РПР «Реформа публічної адміністрації» провели аналіз виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки (далі – Стратегія) станом на 31 березня 2018 року. За основу аналізу було взято План заходів із реалізації Стратегії в редакції від 24 червня 2016 та із змінами від 11 жовтня 2017 р. Під час проведення аналізу враховувались і заходи, які були заплановані в редакції від 24 червня 2016, але не потрапили із різних причин в план заходів в редакції в редакції 11 жовтня 2017 р. У підсумку експерти РПР дійшли до висновку, що «навіть з врахуванням перенесення строків виконання багатьох завдань та заходів Стратегії в середньому на рік її виконання станом на 31.03.2018 важко назвати успішним» [13]. Відтак, враховуючи все вище викладене, а також останні наведені дані щодо успішності проведення реформи державного управління, можемо стверджувати, що ефективність функціонування органів виконавчої влади потребує підвищення, оскільки знаходиться сьогодні на низькому рівні.

Проте, незважаючи на такі незадовільні результати, все ж маємо відзначити, що в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» поставлено за мету підняти рівень життя населення та здійснити реформи з ряду напрямків, що мають привести до розвитку української держави. Вважаємо, що допомогти досягти поставленої мети може активна участь громадськості в управлінні державними справами, яка є суб'єктом, який найбільше обізнаний із реальними та першочерговими проблемами громадян. Тож сучасні зусилля науки адміністративного права мають бути спрямовані в тому числі і на розробку концепції такої участі. Це є важлива теоретична прогалина, яка сьогодні лише починає заповнюватися. Однак, з урахуванням обраного євроінтеграційного курсу Україною, це питання актуалізується не тільки з практичної точки зору, але і з теоретичної, оскільки в Україні на сьогодні практично відсутні цілісні комплексні уявлення про те що саме являє собою участь громадськості в управлінні державними справами, і про те які механізми та інструменти можуть сприяти її належному правовому регулюванню.

Список використаних джерел:

1. Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління) : автореф. дис... к. ю. н. 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ України. К., 2004. 20 с.
2. Nations in Transit 2018. Ukraine. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>
3. Україна в світових рейтингах: динаміка за останній рік: аналітичний портал. 1 лютого 2018 року. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/02/01/infografika/suspilstvo/ukrayina-svitovyx-rejtnihax-dynamika-ostannij-rik>
4. Country profiles. URL: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/human-freedom-index-files/human-freedom-index-2018-country-profiles-revised.pdf>
5. Д.В. Журавльов. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012, № 2 (2). С. 30-37.
6. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління // Підприємництво, господарство і право, 2018. № 3. С. 95-99.
7. Гетьман, Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман. Харків : Оберіг, 2014. 308 с.
8. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання.// Вісник Національної академії державного управління. 2013. 2-6. С. 30-37.
9. Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління// Державне управління: удосконалення та розвиток 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901>
10. Коваленко Я. Моніторинг та оцінка ефективності бюджетних програм як складові ресурсного циклу ЦОВВ // Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 2 С. 336-343.
11. Тіньовий звіт (shadow report) «Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році». Лабораторія законодавчих ініціатив, К, 2018. 34 с.

12. Соколов А.В. Функції органів виконавчої влади та їх особливості як постачальників державних послуг // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=900>

13. Виконання ПЛАНУ заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки станом на 31.03.2018. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/analiz_RDU.pdf