УДК 35.07:35.078.3

Т. О. Буренко,
аспірант кафедри економічної теорії та історії економіки,
НАДУ при Президентові України

АКТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті розглядається стан розвитку та наукове забезпечення оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг в нашій країні. На основі проведеного дослідження пропонуються теоретичні підходи та шляхи практичного запровадження комплексного оцінювання досліджуваної діяльності.

In this article considered the development and scientific software of evaluation of the effectiveness of state administrative services in our country. Based on the research offers the theoretical approaches and practical ways to adopt a comprehensive evaluation of the studied activity.

Ключові слова: оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг, моніторинг, аудит адміністративної діяльності.
Key words: evaluation of the effectiveness of of administrative services, monitoring, audit administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективність функціонування державних адміністративних послуг у нашій країні розглядається передусім з точки зору якості процедур надання таких послуг та спрямування коштів від платних послуг до Державного бюджету України. За роки незалежності ця проблема неодноразово розглядалась як науковцями, так і практиками. Однак, комплексних досліджень оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг поки що не проводилось. І це не дивно, адже така система все ще формується. Сукупність наявних державних адміністративних послуг (ліцензування, реєстрація, дозвільна діяльність, сертифікація тощо) поки що не сприймається як єдина система. Через це оцінка якості процедур надання кожної окремої послуги проводиться в межах органу влади, що її надає. Оцінювання всієї сукупності таких послуг, їх вплив на різні сфери життєдіяльності є нагальною потребою сьогодення. За відсутності єдиних методичних підходів до проведення такого оцінювання існує ризик виникнення суттєвих суперечностей при аналізі отриманих даних. Дискусійним також є визначення індикаторів вимірювання ефективності, принципи їх застосування тощо. Тому актуальним на сьогодні є окреслення системи надання державних адміністративних послуг та підходів до запровадження постійного оцінювання її ефективності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг є однією з головних складових процесу вдосконалення державного управління. Так, В.К. Симоненко [9] досліджує проблеми ефективності функціонування органів влади, де суттєву роль відіграє якість надання державних послуг. Він пропонує оцінювати результати роботи влади у площині соціальної ефективності державного управління, де першочерговим завданням для України має бути розробка комплексної методики оцінки ефективності державного управління та стандартів якості управлінських процедур.

С.С. Герасименко [2] розглядає ефективність державного управління передусім з економічної точки зору — як порівняння вартісних показників. На його думку, послуги держави фінансуються з державного бюджету, тому мають надаватись громадянам безоплатно. А їх ефективність має обчислюватись показниками: собівартість, рівень забезпеченості послугами, рівень послуги тощо. До того ж ці показники мають порівнюватись між регіонами, що дасть змогу виявити депресивні території. На його думку, найкращі показники можуть позитивно охарактеризувати також професійний рівень відповідних керівників. Однак, він зазначає, що вартісний підхід до вимірювання ефективності в державному управлінні не враховує дієвість державних послуг. Для отримувача державної послуги важливо мати не стільки їх достатню кількість за прийнятну ціну, скільки очікувану користь від їх отримання.

Нормативно-правове забезпечення та особливості сучасного етапу оцінювання державно-управлінської діяльності розглядає Л. Лисакова [5]. Вона зазначає, що існують різні підходи до визначення категорій ефективності у державному управлінні, а також критеріїв і понять оцінювання досліджуваної діяльності. Поки що ефективність системи державного управління розглядається з точки зору оцінювання окремих аспектів (оцінювання політик і програм, оцінювання державних службовців, аудит адміністр-

ративної діяльності, аналіз державної політики, оцінка якості надання адміністративних послуг тощо). Це пояснюється, передусім і відсутністю науково-теоретичного забезпечення зазначеної діяльності.

Оцінювання державних адміністративних послуг розглядається як складова системи державного управління. Однак їх ефективність можна вимірювати як методами, що використовуються у державному управлінні, так і в інших галузях науки, передусім в економічній.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Оцінювання системи надання державних адміністративних послуг, як і всього державного управління в цілому, відбувається без вироблення і законодавчого закріплення чітких правил і процедур. Контролюється переважно фінансова діяльність органів державної влади. Контроль направлений передусім на виявлення можливих порушень органами державної влади при наданні таких послуг та застосування до них покарання. Відсутність у законодавстві закріплення повноважень за Рахунковою палатою України та Контрольно-ревізійним управлінням в нашій державі призводить до дублювання контрольних функцій та не завжди виправданих перевірок.

На сьогодні переважна більшість контрольних заходів проводиться відповідними органами з метою перевірки дотримання процедур надання послуг та наповнення доходної частини Державного бюджету України. За відсутності практики проведення аудиту адміністративної діяльності одним із контролюючих органів поки що є непотрібною інформація про кількість державних адміністративних послуг за їх видами, собівартість зазначених послуг, сукупні витрати Державного бюджету України на надання державних адміністративних послуг, кількість отримувачів зазначених послуг, обсяги їх витрат на оплату платних послуг тощо.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — дослідити наявні шляхи вимірювання ефективності діяльності органів державної влади з надання державних адміністративних послуг та сформувати пропозиції до оцінювання ефективності системи таких послуг в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Оцінювання ефективності державних адміністративних послуг зору розглядається в нашій країні як оцінка якості надання цих послуг. Критеріями оцінки якості зазначених послуг є: результативність, своєчасність, доступність, територіальна наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг, наявність транспортного сполучення, безперешкодний доступ до приміщень адміністративних органів тощо. Однак поки що у правових і наукових джерелах не розглядаються питання оцінювання всієї системи надання державних адміністративних послуг та доцільності існування послуг за кожним з видів. Також відсутній статистичний облік та не аналізуються дані про кількість, сукупну вартість, ціну таких послуг тощо.

Дослідженню окремих аспектів цього питання приділяють увагу С.С. Герасименко [2], І.В. Зятковський [4], Л. Лисакова [5], В.А. Маршаков [6], Д.М. Павлов [7], В.К. Симоненко [9]. Корисними також є огляд Шведського національного бюро аудиту [1] та звіт Рахункової палати України [8]. Всі вони розглядають державні адміністративні послуги як частину державно-управлінської діяльності. А проблеми оцінювання ефективності у державному управлінні пропонують досліджувати за допомогою різноманітних показників. Наприклад, С.С. Герасименко та В.К. Симоненко небезпідставно критикують використання динаміки макроекономічних показників для характеристики рівня ефективності діяльності органів влади — ВВП, бюджет, зовнішній борг, інфляція, валютний курс, злочинність, екологія, соціальні витрати. Збільшення чи зменшення витрат не може всебічно охарактеризувати результат діяльності органу, тому що не враховуються інші фактори впливу. І.В. Зятковський [4] вважає, що одним з показників ефективності некомерційних організацій, до яких відносяться і органи державної влади, є рівень капіталізації доходів. Через зміцнення матеріально-технічної бази організації підвищується рівень їх соціальної значимості, а отже, і покращуються умови створення суспільних благ.

Багато аналітичних центрів досліджують проблеми ефективності функціонування органів влади та державних адміністративних послуг, як їх складових. Так, інститутом Всесвітнього банку розроблено інтегрований показник державного управління GRICS, що застосовується у світі з 1996 року. Одним із суттєвих індексів, що входять до цього показника, є ефективність роботи уряду та якість державного управління [9]. Цей індекс відображає якість вироблення політики та її реалізації в країні, у тому числі і якість процедур надання державних адміністративних послуг.

Оцінювання державного управління в цілому та окремих його складових також проводиться за допомогою програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management — програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту). Це один з аналітичних центрів, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу. Ця програма була започаткована для підготовки систем державного управління країн Центральної та Східної Європи до вступу у Європейський Союз. У 2006 році SIGMA провела оцінку державного управління в Україні. За результатами дослідження було зазначено, що задекларовані Україною цілі не були досягнуті [11]. У 2010 році співпраця України з програмою SIGMA була продовжена. Подальша робота цієї програми буде направлена на оцінку державного управління у сфері державних фінансів, фінансовий менеджмент і контроль, внутрішній і зовнішній аудит. Для вдосконалення функціонування системи надання державних адміністративних послуг будуть корисними рекомендації з питань внутрішнього і зовнішнього аудиту.

Ефективність використання коштів, отриманих за надання платних державних адміністративних послуг підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, аналізувалась Рахунковою палатою України [8]. Проведена перевірка встановила, що був відсутній облік руху коштів за надані послуги, тому вони використовувались не за призначенням. Також у підрозділах Міністерства не проводився облік кількості та вартості державних адміністративних послуг за їх видами, а також кількості персоналу, що надавав такі послуги. За результатами проведеної перевірки було встановлено, що кошти використовувались неефективно, з порушенням бюджетного законодавства. Рахунковою палатою України було наголошено на необхідності створення соціально орієнтованої системи надання зазначених послуг, де надавач послуг мав би утримуватись виключно за рахунок плати за послуги, без фінансування з державного бюджету.

Серед причин низького рівня ефективності державно-

го управління варто виділити відсутність застосування в практичній діяльності органів влади стандартів якості. Ще в 2006 році було започатковано запровадження системи управління якістю в органах влади (постановою КМУ "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади"). Це є чи не єдиним нормативним документом, що регламентує таку діяльність. На жаль, така система не була застосована у більшості органів державної влади, що не сприяє запровадженню оцінювання їх ефективності.

Поки що недостатнім є методичне забезпечення проведення різноманітних оцінок ефективності у державному управлінні. На окрему увагу заслуговують "Методичні рекомендації щодо формування узагальнених показників діяльності міністерств", затверджені Наказом Мінекономіки України від 26.08.2008 № 389. В них пропонуються загальні принципи формування показників, за якими можливо було б всебічно оцінити діяльність як окремого міністерства, так і уряду в цілому. Однак, в цьому документі не зазначаються як суб'єкти проведення формування показників, так і суб'єкти оцінювання діяльності міністерств. Відсутність подальших нормативних документів не сприяє розв'язанню проблем оцінювання міністерств. Більш точними є "Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм", затверджені Наказом Міністерства економіки України від 24.06.2010 № 742. Ці рекомендації містять методологічні підходи до формування кількісних і якісних показників оцінки ефективності державних цільових програм. Такі підходи є комплексними, тому можуть бути частково використані при оцінюванні ефективності системи надання державних адміністративних послуг в Україні.

Для проведення оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг в Україні необхідно забезпечити отримання інформації з різних джерел. Оцінювання — постійний процес порівняння [3, с. 504], який дасть змогу в подальшому приймати виважені управлінські рішення. Можна стверджувати, що оцінювання як аналітична діяльність може включати моніторинг системи надання державних адміністративних послуг. Адже моніторинг — постійний контроль за будь-яким процесом з метою виявлення відповідності бажаному результату [10, с. 464]. Тоді аудит як перевірка діяльності підприємства [10, с. 82] чи органу влади, може застосовуватись одномоментно для виявлення можливих недоліків та вироблення порад щодо їх усунення.

Процес оцінювання системи надання державних адміністративних послуг має включати в себе комплекс методів вимірювання, порівняння, аналізу даних для вироблення рекомендацій щодо вдосконалення досліджуваної діяльності. Але для цього варто окреслити межі цієї системи, структуру, визначити основні функції та взаємозв'язки.

Отже, під системою державних адміністративних послуг пропонується розуміти сукупність інструментів адміністративного впливу органів державної влади чи уповноважених ними організацій на суспільство з їх організаційною структурою, взаємозв'язками, функціями, що слугують для ефективного регулювання взаємовідносин як у самому суспільстві, так і між державою та суспільством.

Така система передбачає наявність державних адміністративних послуг як процесу — вироблення рішень органами державної влади або уповноваженими організаціями про порядок їх надання, та як результату — отримання заінтересованими фізичними та юридичними особами відповідних індивідуальних нормативних актів на реалізацію в подальшому своїх прав та законних інтересів.

Головною ідеєю сформованої системи надання державних адміністративних послуг є чітке розділення функцій між органами влади: вироблення політики щодо державних адміністративних послуг; надання послуг фізичним та юридичним особам; оцінювання функціонування системи. Функція оцінювання включає моніторинг, аудит, контроль, аналіз даних про надання послуг та вироблення політики щодо державних адміністративних послуг.

Варто також зауважити, що така система потребує і наявності відповідної інфраструктури, що буде підтримувати її функціонування. Отже, інфраструктура системи надання державних адміністративних послуг — це комплекс організацій з відповідними функціями та взаємозв'язками, що забезпечують функціонування системи. Такі організації виконують допоміжну роль при наданні послуг, інколи створюються для надання окремої державної адміністративної послуги. Ця інфраструктура складається з наступних елементів: нотаріуси; юридичні фірми, що здійснюють оформлення документів отримувачам послуг та виконують посередницькі послуги з отримання послуг; консалтингові компанії; підприємства, установи, організації, що надають супутні послуги (наприклад, виготовлення печаток); приватні особи, що надають посередницькі послуги.

Система надання державних адміністративних послуг разом з інфраструктурою та отримувачами таких послуг складає сферу державних адміністративних послуг. Отже, сфера державних адміністративних послуг — це межі поширення відносин з питань вироблення, надання та отримання державних адміністративних послуг.

На нашу думку, осмислення цих понять і подальше їх застосування буде сприяти однозначному розумінню сутності досліджуваних послуг та стане основою методологічного забезпечення подальшого розвитку системи надання державних адміністративних послуг в Україні. А оцінювання цієї системи варто проводити з урахуванням розподілу функцій між органами влади: вироблення політики щодо державних адміністративних послуг; надання послуг фізичним та юридичним особам; оцінювання функціонування системи.

Оцінювання ефективності досліджуваної діяльності залежить від вибору джерел інформації та індикаторів. Тому варто забезпечити надходження інформації з альтернативних джерел: від отримувачів послуг — фізичних та юридичних осіб, що звернулись за послугами; від надавачів послуг — органів державної влади, що надають послуги; від органів статистики; від незалежних опитувань, включаючи експертні. На основі аналізу отриманої інформації можна оцінювати як процедури надання послуг, так і кількісні, вартісні та якісні характеристики самих послуг. Також стане можливим комплексне дослідження якості вироблення державної політики щодо цих послуг та прийняття управлінських рішень.

Нормативною та методичною основою збору інформації про державні адміністративні послуги на сьогодні є: Закон України "Про державну статистику"; Наказ Держкомстату України від 05.07.2007 № 197 "Щодо затвердження примірного бланку форми звітності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншої юридичної особи, що займається діяльністю, пов'язаною із збиранням та використанням адміністративних даних"; Наказ Держкомстату України від 18.12.2007 № 449 "Про затвердження форми державного статистичного спостереження

№ 1-споживання (річна) "Обстеження споживання продуктів та послуг у виробництві продукції (робіт, послуг) за 2007 рік"; Наказ Держкомстату України від 18.12.2007 № 450 "Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-споживання (річна) "Обстеження споживання продуктів та послуг у виробництві продукції (робіт, послуг) за 2007 рік"; Методика розрахунку собівартості платних адміністративних послуг, затверджена постановою КМУ від 27.01.2010 № 66 "Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг"; Класифікація індивідуального споживання за цілями, затверджена Наказом Держкомстату України від 29.12.2007 № 480 "Про затвердження Класифікації індивідуального споживання за цілями (КІСЦ)".

Подальший аналіз отриманої інформації можливо проводити із застосуванням різноманітних методів. Перед початком збору інформації необхідно визначити індикатори оцінювання державних адміністративних послуг. Ними можуть бути: співвідношення ціни та собівартості кожної платної послуги; співвідношення кількості наданих послуг за видами та кількості персоналу, що надають послуги в межах кожного органу влади тощо. Економічність, ефективність, результативність державних адміністративних послуг як комплексні показники мають розроблятися за відповідною методикою для всіх видів таких послуг. Можуть бути використані загальновідомі підходи до визначення цих показників як елементи аудиту адміністративної діяльності [1], так і специфічні, що характерні для окремих видів послуг. Також при розробці методики варто враховувати підходи до визначення соціальної складової таких показників.

Отже, розглянуті підходи є основою забезпечення оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг. Подальше вдосконалення методів збору інформації про послуги та пошуки нових підходів до визначення індикаторів вимірювання ефективності даної системи буде сприяти підвищенню якості таких послуг.

ВИСНОВКИ

Оцінюванню ефективності системи державних адміністративних послуг приділяється увага в контексті дослідження ефективності функціонування всього комплексу державного управління. На сьогодні ефективність зазначеної системи вимірюється якістю процедур надання послуг, надходженням та використанням коштів Державного бюджету України.

Формування системи надання державних адміністративних послуг в нашій державі вимагає грунтовних досліджень з проблем її ефективності. А такі дослідження можливо проводити за умов єдиних методичних підходів до визначення меж такої системи та основних категорій. Отже, система надання державних адміністративних послуг — це вплив органів державної влади чи уповноважених ними організацій з їх організаційною структурою, взаємозв'язками, функціями на суспільство. Ці послуги сприяють ефективному регулюванню взаємовідносин як у самому суспільстві, так і між державою та суспільством. Комплекс організацій з відповідними функціями та взаємозв'язками, що забезпечують функціонування системи, складає інфраструктуру зазначеної системи.

Оцінювання ефективності досліджуваної системи залежить від вибору джерел інформації та визначення індикаторів вимірювання. Необхідною умовою оцінювання є забезпечення надходження інформації з альтернативних джерел: від отримувачів послуг — фізичних та юридичних осіб, що звернулись за послугами; від надавачів послуг — органів державної влади, що надають послуги; від органів статистики; від незалежних опитувань.

Вищезазначене є основою запровадження оцінювання ефективності функціонування системи надання державних адміністративних послуг. Таке оцінювання має проводитись на основі постійного моніторингу, контролю, аналізу з використанням елементів аудиту адміністративної діяльності.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Для цілей подальшого становлення системи надання державних адміністративних послуг в Україні доцільним є дослідження впливу цих послуг на соціально-економічне становище в країні. Також важлим є визначення обсягів трансакційних витрат економіки від державних адміністративних послуг в Україні.

Література:

1. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульги. — К.: Основи, 2000. — 190 с.
2. Герасименко С.С. Статистика ефективності на макрорівні / С.С. Герасименко // Статистика України. — 2005. — № 3. — С. 11—15.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
4. Зятковський І.В. Оцінка ефективності діяльності некомерційних організацій / І.В. Зятковський // Фінанси України: наук.-практ. та інф.-практ. журн. — 2006. — № 4. — С. 7—12.
5. Лисакова Л. Підходи щодо оцінювання державноуправлінської діяльності в Україні: сутність і тенденції розвитку. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2010_152/26.pdf. — Заголовок з екрана.
6. Маршаков В.А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивание эффективности государственного управления // Сайт "Политанализ.РУ". — Режим доступу: http://politanaliz.ru/articles_505.html. — Заголовок з екрана.
7. Павлов Д.М. Ефективність системи органів державного управління: поняття, умови та критерії оцінки. — Режим доступу: http://www.naiau.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2003_1/_zmist_06/pavlov.htm. — Заголовок з екрана.
8. Про результати аудиту залучення до спеціального фонду державного бюджету та ефективності використання плати за адміністративні послуги, що надаються органами і підрозділами МВС України. — К.: Рахункова палата України, 2008. — 35 с.
9. Симоненко В.К. Общество признает только эффективную власть / В.К. Симоненко // Еженедельник 2000. — 2010. — № 7 (546) 18—24 февраля. — С. А1 — А2.
10. Сучасний словник іншомовних слів [близько 20 тисяч слів і словосполучень / Уклад. О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк]. — К.: Довіра, 2006. — 789 с.
11. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року // SIGMA — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. — 352 с.

Стаття надійшла до редакції 10.03.2011 р.