

УДК 342.35.072.2(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.71>

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

Стахура В.І.,

*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Стахура В.І. Оцінка ефективності діяльності органів місцевої виконавчої влади у сфері охорони публічного порядку.

У статті на підставі комплексного системного методологічного підходу до чинного законодавства розглянуто оцінку ефективності діяльності органів місцевої виконавчої влади у сфері охорони публічного порядку. Дослідження побудовано з використанням загальнонаукових методів пізнання. Як одна з форм публічної влади, місцева виконавча влада реалізує політику держави на місцях, приймає обов'язкові для виконання рішення з питань місцевого значення, забезпечує публічний порядок, виконує інші владні функції. Незважаючи на труднощі отримання кількісної оцінки, пов'язані з новими тенденціями розвитку економічної та правової науки та підходом до адміністративно-територіального утворення як до соціально-економічної системи, необхідність оцінки отриманих результатів і контролю над органами управління є необхідність управління. Оцінка ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади є одним із ключових факторів підвищення якості державного управління на місцевому рівні. Проте зміст чинного законодавчого та підзаконного регулювання демонструє недосконалість норм, які визначають показники ефективності діяльності зазначених органів. Існуючі показники ефективності фактично характеризують якість роботи місцевих і центральних органів виконавчої. Удосконалення системи місцевої виконавчої влади як інституту публічної влади – необхідна складова загального процесу демократичних перетворень, що здійснюються сьогодні в умовах воєнного стану, та створення ефективних інструментів управління як однієї з фундаментальних основ державності, має стати логічним завершенням усієї роботи з реформування системи влади. Це передбачає наявність дієвих і ефективних структур місцевого рівня, що виступає як елемент загальної системи публічної влади, тобто як громадський інститут, наділений реальними повноваженнями влади. Формулюється висновок про доцільність вдосконалення чинних правил, включаючи введення нової моделі, що забезпечує комплексну оцінку

ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, які функціонують у відповідній галузі чи сфері управління.

Ключові слова: державне управління, публічний порядок, показники ефективності, місцеві органи виконавчої влади, методологія оцінки.

Stakhura V.I. Legal regulation of the assessment of the effectiveness of local executive authorities in the sphere of public order protection.

In the article, based on a complex systematic methodological approach to the current legislation, the legal regulation of the assessment of the effectiveness of local executive authorities in the field of public order protection is considered. The study was built using general scientific methods of cognition. As one of the forms of public power, local executive power implements state policy on the ground, makes binding decisions on issues of local importance, ensures public order, and performs other governmental functions. Despite the difficulties of obtaining a quantitative assessment, associated with new trends in the development of economic and legal science and the approach to administrative-territorial formation as a socio-economic system, the need to evaluate the obtained results and control over management bodies is a management necessity. Assessment of the effectiveness of local executive bodies is one of the key factors in improving the quality of public administration at the local level. However, the content of the current legislative and by-law regulation demonstrates the imperfection of the standards that determine performance indicators from the point of view of them with the powers of the specified bodies. Existing performance indicators actually characterize the quality of work of local and central executive bodies. The improvement of the system of local executive power as an institution of public power is a necessary component of the general process of democratic transformations carried out today under martial law, and the creation of effective management tools as one of the fundamental

foundations of statehood should be the logical conclusion of all work on reforming the power system. This presupposes the presence of effective and efficient structures at the local level, which acts as an element of the general system of public power, that is, as a public institution endowed with real authority. A conclusion is formulated on the expediency of improving the current rules, including the introduction of a new model that provides a comprehensive assessment of the effectiveness of central and local executive bodies operating in the relevant industry or sphere of management.

Key words: public administration, public order, performance indicators, local executive bodies, assessment methodology.

Постановка проблеми. Проблеми місцевих органів виконавчої влади є похідними від такої загальної та актуальної проблеми як ефективність місцевого управління. У країнах Європейського Союзу підвищенню ефективності діяльності органів влади та її оцінки приділяється значна увага. Визнається, що ефективне місцеве управління є однією з умов забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територій та покращення добробуту населення.

В Україні проблема ефективності місцевих органів виконавчої влади активно обговорюється на всіх рівнях управління та в науковому середовищі. Відсутність процедури управління ефективністю у процесі функціонування органів місцевого самоврядування робить систему оцінки ефективності лише інструментом звітності перед органами влади та населенням, а не дієвим механізмом підвищення ефективності діяльності.

Метою дослідження є оцінка ефективності діяльності органів місцевої виконавчої влади у сфері охорони публічного порядку.

Стан опрацювання проблематики. У вітчизняній науці дослідженню оцінювання ефективності діяльності місцевих органів влади, у тому числі щодо сфери публічного порядку, присвятили праці: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Б. Гаврилишин, А. Демченко, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський та інші. Питання оцінки ефективності управління на різних рівнях влади досліджували: В. Вакуленко, М. Василенко, Е. Ведунг, Р. Каплан, В. Кравченко, В. Мамонова, Г. Мостовий, Г. Одінцова, Д. Нортон, А. Ткачук, В. Сороко, Ю. Чучук, В. Удовиченко та інші вчені. У даний час в Україні чітко не окреслені критерії оцінки та не існує єдиного підходу до оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Оцінка ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади є відносно новим інститутом пра-

вової дійсності. Ряд учених робить висновок про наявність кількох етапів у розвитку нормативно-правового регулювання оцінки ефективності їхнього функціонування. Вони прив'язують етапи прийняття Кабінетом Міністрів України нормативного акту, що визначає перелік показників реалізації такої оцінки.

Якісна зміна даних індикаторів називається критерієм виділення. Однак зазначені показники характеризують динаміку нормативно-правового регулювання не стільки з позиції суттєвої зміни адміністративних процедур і загальної організації оцінювання, скільки з точки зору зміни набору важливих індикаторів соціально-економічного розвитку, що визначають рівень життя населення та стан публічного порядку.

Поданий підхід має право на існування, але не в межах юридичної науки, а з урахуванням економічних і інших досліджень, оскільки нормативний компонент у вигляді законодавчих правил зазнає несуттєвої корекції. По суті, з 2014 року, коли набула чинності Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, по сьогоднішній спостерігається початковий етап розвитку нормативно-правового регулювання оцінки ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, відповідно до плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки, в якому сконцентровано відповідні норми [1; 2].

Проте зміни підзаконного рівня дуже динамічні та впливають на поточну правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади. Дослідження досвіду нормативно-правового регулювання оцінки ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, має позитивне значення, яке забезпечує використання інтегральних, якісно відмінних показників [3, с. 198]. Це сприяє всебічному аналізу функціонування даних органів у важливих сферах життєдіяльності соціуму та формуванню інноваційної адміністративно-правової практики.

Аналізуючи динаміку оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади, доцільно вказати на значущість для вирішення важливих завдань державного управління, у тому числі: з оцінки якості роботи місцевих виконавчих органів щодо досягнення зазначених на державному рівні цілей; збору відповідних вимог повноти та об'єктивності відомостей про результативність здійснення регіонального державного управління у сфері охорони публічного порядку; організації перетворень у керівництві місцевої влади за досягнутими показниками; корекції роботи місцевих виконавчих органів щодо організації соціально-економічного оздоровлення регіонів і стабілізації оперативної обстанов-

ки; забезпечення необхідного рівня координації роботи суб'єктів державного управління на регіональному та місцевому рівнях; застосування позитивних санкцій (за допомогою грантового стимулювання) виконавчі органи яких забезпечили досягнення необхідних результатів щодо виконання показників ефективності [4].

Усього з 2014 по 2021 рік було видано п'ять нормативно-правових актів щодо оцінки ефективності функціонування місцевих органів виконавчої влади. У такій нормотворчій активності можна побачити позитивні та негативні сторони. З одного боку, відсутність стабільності нормативно-правового регулювання показників (критеріїв), за якими проводиться оцінка, говорить про зацікавленість влади у підвищенні рівня організації роботи місцевих виконавчих органів у вирішенні соціально-економічних завдань, про орієнтацію на задоволення потреб населення у підвищенні добробуту, отримання послуг у галузях освіти, житлового будівництва, культури, спорту, забезпеченні публічного порядку, про пошук шляхів оптимізації зазначених показників (критеріїв) задля досягнення мети покращення якості місцевого державного управління.

Хронологія прийняття цих нормативно-правових актів показує, що після прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році, наступні два приймалися з інтервалом в один рік (2015 та 2016 рік), а решта – у два роки (2018, 2021).

Корекція індикаторів оцінки ефективності щоразу носила масштабний характер, супроводжуючись зміною, істотною зміною числа та форми вираження показників, що зберігаються, і обумовлюючи доцільність прийняття нового нормативного акту, а не внесення поправок до чинного. Цікава тенденція, яка показує, що з урахуванням незначної поточної корекції зниження кількості показників, що розраховуються, неодмінно супроводжується подальшим збільшенням, і навпаки: збільшення – подальшим зниженням.

Перманентно здійснюється пошук оптимального співвідношення між спрощенням роботи уповноважених на проведення оцінки ефективності суб'єктів державного управління та визначенням належного підбору тих індикаторів, які дозволяють скласти об'єктивну картину про стан соціально-економічного стану регіону.

Висока нормотворча активність влади веде до високих організаційно-управлінських витрат, збільшення навантаження, що покладається на суб'єкти державного управління, відповідальні за загальну організацію оцінки ефективності, формування відповідних показників, збирання та обробку інформації про їх досягнення.

По-перше, прийняття нормативного акту супроводжується затвердженням Кабінету Міністрів України методик розрахунку показників з метою оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади. Кожен із таких показників повинен мати власну методику розрахунку.

Зміна кожні два роки набору показників змушує Кабінет Міністрів України

інтенсифікувати власну нормотворчу діяльність, яка в даному аспекті характеризується підвищеною складністю через необхідність використання спеціальних знань для вироблення методик розрахунку.

У цьому нові методики змушені освоювати центральні органи виконавчої влади, відповідальні формування відповідних показників (Міністерство економіки України, МВС України, Державна служба статистики України та інші).

Часта зміна підзаконного нормативно-правового регулювання не сприяє стабілізації роботи зазначених органів, тоді як більш тривалі періоди дії відповідних правил могли б забезпечити високий рівень адаптації до розрахунків показників ефективності та вкорінення алгоритмів оперативного вирішення покладених завдань.

Зміни в інформатиці та комп'ютерних технологіях, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, цифровізація, обмеженість ресурсів публічної влади за суттєвого зростання попиту на публічні послуги, динамічний розвиток суспільної думки та суспільної свідомості населення, прогресуючі зміни в економічній, соціальній та політичній сферах актуалізували необхідність зміни парадигми публічного управління у соціально-економічній сфері з наявної моделі на іншу, більш демократичну і ефективну, але менш затратну, що потребує оцінювання [5, с. 310].

Як зазначають О.І. Пікулик і Н.І. Власюк, забезпеченню оперативності виконання завдань управління сприяє, у тому числі простота координації діяльності службовців усередині апарату державного органу, одним із факторів якої є стабілізація алгоритмів управлінських процедур [6, с. 95].

Нестабільність і часта зміна показників з метою оцінки ефективності обумовлюють необхідність перебудови роботи вищих посадових осіб, вищих місцевих виконавчих органів, галузевих і міжгалузевих місцевих органів виконавчої влади через зміщення акцентів на нові показники, переформатування критеріїв ефективності, за якими раніше проводилася робота.

Якщо звернутися до переліку показників з метою оцінки ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, то він ніколи не відрізнявся однозначною кореляцією з повноваженнями місцевих органів виконавчої влади.

З цієї точки зору він характеризує комплексну оцінку ефективності функціонування державної та місцевої виконавчої влади, оскільки говорити про ефективність діяльності виключно місцевих органів у контексті даних індикаторів не доводиться.

За їхньою результативністю передбачається визначати якість роботи інших суб'єктів державного управління. У зв'язку з цим привертає увагу необхідність досягнення такого показника, як «довіра до влади», компонентом якого є «довіра до Національної поліції». Логічним було у контексті оцінки ефективності місцевих виконавчих органів обмежитися довірою до місцевої виконавчої влади та її структурних елементів, у тому числі поліції.

Якщо по роботі місцевих органів виконавчої влади пропонується судити про ефективність діяльності центральних органів влади, то це свідчить про спробу консолідації місцевої влади навколо центру для реалізації загально значимих для держави та суспільства завдань і зміцнення його ролі у вирішенні важливих питань соціально-економічного розвитку. Однак дана ситуація загрожує зменшенням значимості принципу децентралізації через надмірну централізацію публічної влади.

Формулювання «оцінка ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади», якщо виходити з буквального значення, має припускати вирішення вужчого кола завдань. Включення до показників, які мають бути досягнуті, довіри до влади є результатом недосконаlosti правового регулювання оцінки ефективності державного управління, а точніше фактичної відсутності.

Про довіру до Національної поліції більшою мірою можна було судити за результатами оцінки ефективності діяльності МВС України (з урахування Постанови Кабінету Міністрів від 09.12.2022 р. № 1380 [7], загальне керівництво якою МВС здійснює, та територіальних і міжрегіональних органів поліції, чію систему та структуру він затверджує.

Схожа схема проглядається у формуванні підходу до встановлення інших показників ефективності. Наприклад, показник кількість громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону передбачає розрахунок результатів функціонування органів виконавчої влади, пов'язаний з організацією надання послуг у сферах визначених Законом України «Про Національну поліцію» [8].

Ключова роль місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні необхідних кількісних індикаторів у цій сфері є сумнівною, оскільки державну політику у сфері охорони публічного порядку формує Міністерство внутрішніх справ України. Тому опрацювання методики досяг-

нення зазначеного показника має припускати її поєднання з конкретними повноваженнями місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення правопорядку.

Викликають питання та інші показники. Зокрема, йдеться про ті, які є стабільними, переходячи з одного нормативного акту до іншого. Ряд авторів вважає неочевидним зв'язок таких показників, як «чисельність населення регіону», з повноваженнями місцевих виконавчих органів, вважаючи, що тут спрацьовує свого роду принцип їхньої «причетності» до досягнення цих показників. Тому в цій сфері необхідне формування міцної наукової основи для того, щоб оцінка ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади відрізнялася належним рівнем опрацювання з використанням сучасних досягнень юридичних наук (насамперед адміністративного права), економічних наук і соціології.

Розвиток адміністративно-правової політики у цій сфері має забезпечити перехід від поточної моделі оцінки ефективності діяльності виключно місцевих виконавчих органів до формування паралельної системи комплексної оцінки діяльності державних і місцевих органів виконавчої влади в тих галузях і сферах державного управління, де їх повноваження доповнюють і ведуть до досягнення єдиного результату, зумовленого стратегічними цілями розвитку України на підставі Національної економічної стратегії на період до 2030 року [9].

Вітчизняна адміністративно-правова практика показувала приклад комплексної оцінки ефективності функціонування державних і місцевих суб'єктів державного управління (у частині створення сприятливих умов для здійснення підприємництва). Позитивне значення такої практики полягало в системному моніторингу забезпечення названими суб'єктами таких умов ведення підприємницької діяльності, які сприяли подальшому зміцненню ринкових засад у економіці, що є одним із пріоритетів сучасної державної політики, що враховує необхідність усунення факторів, що перешкоджають зростанню господарської активності.

Нині за досягнення відповідного показника відповідають місцеві органи виконавчої влади. Він виражений в оцінці чисельності осіб, зайнятих у сфері малого та середнього підприємництва, хоча тут теж можна виявити лише певну «причетність» даних органів для його досягнення, тим більше що методика його розрахунку передбачає аналіз інформації центральним органом виконавчої влади – Міністерством економіки України, відповідальним за вироблення державної політики у сфері розвитку підприємництва. Фактично йдеться про необхідність комплексної оцінки ефективності

діяльності державних і місцевих органів виконавчої влади.

З погляду системності оцінки досягнення заданого параметра визначених у Методичні рекомендації щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду, на 2024 рік є більш прогресивним, ніж на попередні роки щодо охорони публічного порядку [10]. З іншого боку, спосіб нормативно закріплення такої оцінки прогресивним не є.

По-перше, видання такого нормативного акту в єдиному «примірнику» не вписувалося у загальну тенденцію оцінювання якості роботи лише місцевих органів виконавчої влади. По-друге, якби по кожному загальнозначущому для країни та місцевих органів влади показнику ефективності діяльності органів виконавчої влади було прийнято окрема постанови чи розпорядження Кабінету Міністрів України, то це означало відсутність системності та єдності підходів до нормативно-правового регулювання оцінки ефективності.

Однак з позиції перспектив розвитку цей нормативний акт може відіграти позитивну роль при можливій розробці нової моделі регулювання, яка передбачає комплексну оцінку ефективності функціонування місцевих органів виконавчої влади, яка має враховувати досягнення загальних для них показників у контексті Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів [11].

Висновки. Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що сучасний стан оцінки ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері охорони публічного порядку показує не найвищий рівень концептуального опрацювання, відрізняючись недосконалістю. Надаються доцільними розробка та реалізація заходів, спрямованих на його оптимізацію. Щодо регулювання такого показника ефективності, як «довіра до влади», логічним було обмежитися довірою до місцевої підрозділів Національних поліції та всіх їх структурних елементів.

Поряд з існуючою моделлю оцінки ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, у тому числі у сфері охорони публічного порядку доцільно паралельне введення нової моделі, що забезпечує комплексну оцінку ефективності діяльності державних і місцевих органів виконавчої влади, що функціонують у визначеній галузі чи сфері державного управління та відповідають за досягнення одних і тих же показників ефективності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
2. Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.03.2024 р. № 270-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2024-%D1%80#Text>.
3. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Видання 2-е, доповнене Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
4. Яремко І.І. Ефективність публічного управління та адміністрування: проблеми та напрями вдосконалення процесів оцінювання. 2022. URL. https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jun/28231/220373_menedzhment-49-56.pdf.
5. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Ярема О.Г. Інформаційне право України: навчальний посібник. Львів Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 416 с.
6. Пікулик О.І., Власюк Н.І. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. № 1. Том 34 (73). С. 93–100.
7. Про внесення зміни до пункту 6 Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів від 09.12.2022 р. № 1380. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1380-2022-%D0%BF#n2>.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
9. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів від 03.03.2021 р. № 179. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та пере-

гляду: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 17.11.2023 р. № 186-23. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0186859-23#Text>.

11. Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і

плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова Кабінету Міністрів від 04.08.2023 р. № 817. URL. <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-rozroblennia-derzhavnoi-strategii-rehi-a817>.