

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

Свічинський Віталій Сергійович

УДК 352.07:005.336.3]-047.36:323.21](477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ В.С. Свічинський

Науковий керівник: ДУЛІНА Оксана Василівна, кандидат юридичних наук,
доцент

ОДЕСА – 2025

АНОТАЦІЯ

Свічинський В.С. Оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. – Національний університет «Одеська політехніка, МОН України, Одеса, 2025.

У *вступі* до дисертації обґрунтовано актуальність дослідження, сформульовано мету та завдання, визначено об'єкт, предмет роботи, описано методи дослідження. Розкрито наукову новизну та практичне значення дисертаційного дослідження. Зазначено, що при виконанні цієї роботи автор узяв участь у виконанні науково-дослідних робіт у сфері державного управління та розвитку громадянського суспільства в Україні.

У *першому розділі* здійснено аналіз теоретичних та методологічних засад дослідження якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади та їх оцінювання, визначено та уточнено зміст основних понять у цій сфері. Проаналізовано систему критеріїв та показників оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади. В розділі розглянуто також зарубіжний досвід оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, який може бути адаптований до українських реалій.

Встановлено, що в умовах трансформаційних змін, викликаних війною, обмеженістю ресурсів, необхідністю відновлення територій і підвищення довіри до влади, питання об'єктивного та системного оцінювання набуває особливої актуальності. У роботі уточнено понятійно-категоріальний апарат, визначено, що ефективність публічного управління як здатність досягати суспільно значущих результатів за умов раціонального використання ресурсів, тоді як якість управління розглядається як відповідність діяльності органів публічної влади принципам належного врядування, прозорості, підзвітності, інноваційності та орієнтації на потреби громадян.

Розглянуто такі основні критерії оцінювання, як комплексність, багатофакторність, пріоритетність, регулярність та надійність, яка забезпечується використанням верифікованих методик (ISO 9001, CAF). Показники оцінювання поділено на якісні та кількісні.

Проаналізовано міжнародні системи оцінювання, зокрема GRICS (Всесвітній банк), в якій Україна, на жаль, поки що посідає низькі позиції через недостатню відкритість системи та корупційні ризики. Розглянуто такі сучасні методи оцінювання діяльності органів публічної влади, які застосовуються за кордоном, як інструмент самооцінки (CAF), інструменти IWA-4 (ООН), Balanced Scorecard (США) та інші. Вивчено досвід оцінювання ефективності діяльності урядових структур в США, Німеччині, Франції, Канаді, Естонії, Нідерландах. Результати вивчення зарубіжного досвіду продемонстрували ефективність системного оцінювання, але усі ці методи потребують адаптації до українських умов, в ході якої доведеться подолати низьку прозорість, цифровий розрив та кіберзагрози. Розробка інтегральної методики оцінювання сприятиме цій адаптації й підвищенню якості управління, мотивації працівників місцевих органів публічної влади та покращенню добробуту громад.

В другому розділі досліджено організаційно-правові умови та сучасний стан оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення процедур оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, виявлено основні проблеми нормативно-правового та інституційного характеру, недоліки унормованих методичних рекомендацій самооцінювання, зовнішнього моніторингу й обмеженості доступних цифрових рішень, що використовуються. Виявлені у ході дослідницької наукової роботи прогалини у цій сфері узагальнено та запропоновано напрямки удосконалення нормативно-правової бази. Вивчення сучасного стану оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні дозволило виявити існуючі у цій сфері проблеми, проаналізувати їхні причини та запропонувати шляхи вирішення цих проблем.

Особлива увага приділена цифровізації процесів оцінювання: обґрунтовано доцільність застосування інформаційних систем, публічних дашбордів, аналітики великих даних, інструментів штучного інтелекту (включно з NLP-аналізом, кластеризацією, машинним навчанням) для підвищення об'єктивності та превентивного характеру управлінських рішень.

Доведено, що використання комплексних заходів з впровадження рекомендацій щодо підвищення якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади сприятиме підвищенню позицій України у світових рейтингах ефективності публічного управління.

Нормативно-правове забезпечення оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні формується комплексом законодавчих актів, підзаконних документів, а також локальних НПА, які встановлюють процедури, критерії та інструменти для оцінки результативності виконання органами влади своїх функцій. Еволюція нормативного регулювання оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади в Україні має чітко виражені етапи, що відображають поступовий перехід від адміністративного контролю до стратегічного управління, орієнтованого на результат. Зроблений в ході дослідження ретроспективний аналіз історичного розвитку підходів до нормативно-правового забезпечення оцінювання дозволив виділити три основні періоди: 1991-2013 роки (формування контрольної моделі), 2014-2020 роки (трансформаційна модель), 2020-2025 роки (стратегічна модель). Останній етап характеризується інтеграцією європейських стандартів, уніфікацією підходів до оцінки діяльності центральних і місцевих органів влади, посилення прозорості і доступності даних для моніторингу.

Незважаючи на прогрес, нормативна база залишається фрагментованою, зосередженою на окремих аспектах (адміністративні послуги, соціальна підтримка) без єдиної методології. Сюди ж додаються формалізм, коли оцінювання зводиться до звітності без глибокого аналізу впливу на громаду; недостатня адаптація до специфіки громад і регіонів; відсутність стратегічного

застосування, через що результати оцінювання рідко використовуються для коригування політики чи планування; кадровий дефіцит, особливо в умовах воєнного стану; обмежена міжнародна інтеграція. Для подолання вказаних недоліків запропоновано: розробити й ухвалити рамковий закон про оцінювання ефективності публічного управління, який би інтегрував принципи CAF, ISO та OECD, створити типові положення для самооцінки та звітності, інтегрувати цифрові інструменти (дашборди, ГІС, опитування громадян) у національні методики, узгодження з міжнародними стандартами (OECD Principles of Good Governance, ISO 18091:2019).

Третій розділ присвячено розробці теоретичної моделі системи оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади на основі використання інформаційних технологій, надано рекомендації щодо поєднання внутрішнього та зовнішнього оцінювання через громадський моніторинг якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в сучасних умовах.

Доведено необхідність впровадження системи бенчмаркінгового рейтингового оцінювання місцевих органів публічної влади, удосконалення механізмів громадського контролю та інституціональної підтримки ІГС, розбудови системи кадрового забезпечення та підвищення кваліфікації через навчальні програми закладів вищої освіти. Зроблено акцент на необхідності нормативно-правового оновлення та вирішення етичних проблем у сфері цифрових рішень в управлінні.

На основі аналізу вітчизняних та міжнародних підходів до оцінювання розроблено тривекторну інтегральну модель внутрішнього та зовнішнього оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, яка поєднує інструменти адміністративного оцінювання, громадської участі та цифрової аналітики, що дозволило сформулювати цілісний механізм забезпечення якості та ефективності діяльності органів місцевої влади, орієнтований на прозорість, підзвітність і безперервне вдосконалення. Зазначена модель не лише синтезує принципи CAF і вимоги ISO 9001:2015, а

й розширює їх вектори за рахунок цифрової складової, безпосередньої участі громадян та орієнтації на циклічну логіку управління (PDCA). Ця модель дозволяє реалізовувати принципи data-driven governance, сприяє підвищенню управлінської ефективності та посиленню довіри громадян до влади, особливо в умовах воєнного та поствоєнного періодів.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що в дисертаційній роботі запропоновано науково обґрунтований авторський підхід до формування системи показників, критеріїв та процедури оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, який базується на застосуванні комплексного підходу, поєднанні внутрішнього та зовнішнього оцінювання державними та недержавними стейкхолдерами, зокрема:

вперше: запропоновано інтегральний підхід щодо оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади на основі поєднання об'єктивних та суб'єктивних критеріїв за участі державних та недержавних суб'єктів у процесі оцінювання; обґрунтовано методіку інтегрального комплексного оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади та модель взаємодії зовнішніх та внутрішніх суб'єктів оцінювання при застосуванні в умовах управлінських трансформацій, безпекових викликів та повоєнного відновлення;

удосконалено: процедури оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади відповідно до рівня управління, специфіки територій, умов функціонування та чинного правового режиму; технології застосування громадського моніторингу як одного із ключових складових системи зовнішнього оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади з точки зору споживачів управлінських послуг; способи використання сучасних інформаційних технологій та штучного інтелекту у процесі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади усіма заінтересованими сторонами;

набули подальшого розвитку: процедури врахування результатів оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади з метою

удосконалення якості та ефективності цієї діяльності; підходи щодо врахування результатів оцінювання якості та ефективності діяльності службовців місцевих органів публічної влади для приведення їх професійних компетентностей у відповідність із державними вимогами та вимогами споживачів їх управлінських рішень і послуг; шляхи запровадження гуманізаційного концепту якості та ефективності розбудови належного врядування на місцевому рівні у кризових умовах на базі оцінювання роботи місцевих органів публічної влади.

Практичне значення одержаних результатів обумовлено системним, теоретико-прикладним характером дослідження і полягає у створенні теоретичних передумов для підвищенні результативності діяльності місцевих органів публічної влади завдяки належній організації процесу оцінювання якості та ефективності їхньої діяльності на основі застосування комплексного підходу, побудованого на певній системі критеріїв та поєднанні внутрішнього та зовнішнього оцінювання із залученням до цього процесу основних стейкхолдерів.

Наукові результати дослідження надали змогу сформулювати ряд висновків та рекомендацій, що мають як теоретичне, так і практичне значення. Практична значущість підтверджується створенням набору шаблонів документів, які охоплюють усі етапи впровадження інтегральної моделі оцінювання: від розпорядження голови ОМС до щорічного звіту з якості та ефективності роботи органу влади. Ці документи винесені в окремий додаток і можуть бути безпосередньо використані органами місцевого самоврядування, що значно підвищує прикладну вартість дослідження.

Ключові слова: місцеві органи публічної влади, якість та ефективність діяльності, критерії, показники, індикатори, внутрішнє та зовнішнє оцінювання, моніторинг, інформаційні технології, участь громадськості.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Свічинський В. Оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Т. 3. № 84. С. 42-45. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246240>.

DOI: <https://doi.org/10.35432/19938330appa3842021246240>.

2. Pasenko N., Krupnyk A., Chaika A., Dulina O., Svichynskyi V. Digitalization of the Management Decisions of Public Authorities as a Tool for Improving the Social Efficiency of Management Activities. *Economic Affairs*. 2023. Vol. 68 (Special Issue). P. 831-837. URL: <https://doi.org/10.46852/0424-2513.2s.2023.28>.

Особистий внесок автора. Обґрунтування актуальності статті; визначення підходів до цифровізації процедур підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень органів публічної влади; адаптація алгоритму оцінювання соціальної ефективності місцевих органів публічної влади відповідно до особливостей територіальних громад; врахування у системі оцінювання ІТ-забезпечення управлінської діяльності якості офіційних сайтів органів влади.

3. Свічинський В. Публічно-управлінські детермінанти інтегральної оцінки діяльності органів місцевої влади в умовах трансформацій та безпекових загроз // Фахове електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 6 (59), 2025. – <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2025-6> URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/17509288859202.pdf>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Свічинський В. Оцінювання якості діяльності органів публічної влади. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (до 25-річчя заснування інституту), м. Одеса, 9 жовтня 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 53-54. URL: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/pua_25.pdf.

5. Свічинський В. Основні проблеми у сфері оцінювання ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Одеса, 8 жовтня 2021 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 55-56. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/27102021.pdf>.

6. В. Свічинський. Якість діяльності місцевих органів публічної влади: сутність та складові. *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice* : Materiale ale Conferinței științifice internaționale, Chișinău, 25 februarie 2022. Chișinău : Academia de Administrare Publică Guvernul Republicii Moldova, 2022. Ediția 8. С. 192-196. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/192-196_33.pdf.

7. Свічинський В. Ефективність діяльності місцевих органів публічної влади під час війни у контексті владно-громадської взаємодії. *Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Одеса, 18 травня 2023 р. Одеса : Одеська політехніка, 2023. С. 444-446. URL: https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/studolympconf/zabezpechennya_stiukosti_systemy_publichnoyi_vlady.pdf.

Публікації, які додатково відображають наукові результати дисертації

8. Соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: оцінювання та забезпечення / Аналітичний звіт за підсумками дослідження / Крупник А.С., Голинська О.В., Саханенко С.Є., Свічинський В.С. та ін. / ВГО "Асоціація сприяння самоорганізації населення". – 2017. – Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/0B9Z_D4vHVHefS2ozRjJEWTRDUTg/view

Персональний внесок автора: розробка алгоритму соціальної діагностики, а також критеріїв та показників оцінювання соціальної ефективності органів місцевого самоврядування.

9. Приходченко Л.Л., Саханенко С.Є., Миколайчук М.М., Попов М.П., Буяновський А.О., Мельник Н.В., Панченко Г.О., Куспльак І.С., Хромова Ю.О., Лесик О.В., Тодорова О.Л., Піроженко Н.В., Латишева В.В., Крупник А.С., Куспльак Г.І., Дуліна О.В., Слободянюк Ю.Ю., Ямковой Ю.В., Соколік Л.О., Шегіда Л.Г., Свічинський В.С. Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір № 128288. Науковий твір «Вивчення підстав та обґрунтування доцільності зміни категорії населених пунктів Авангардівської селищної територіальної громади». Дата реєстрації 15.07.2024.

Персональний внесок автора: участь в оцінюванні інфраструктурної спроможності місцевого самоврядування здійснювати визначені законом повноваження на території громади; систематизація складу інфраструктури громади за її функціональним призначенням та оцінювання системи управління кожним з її видів; аналіз здатності до ефективної роботи, можливості впоратися із навантаженнями, стійкості до різних видів непередбачених ситуацій, а також готовності до розвитку та модернізації інфраструктури; висновок про те, що за інфраструктурною спроможністю місцевого самоврядування здійснювати визначені законом повноваження на відповідній території Авангардівська селищна територіальна громада має одну із найбільш розвинених інфраструктур як серед селищ, так і малих міст Одеської області, що дає можливість внести пропозицію до відповідних органів державної влади щодо надання селищу Авангард статусу міста.

ABSTRACT

Svichynskiy V.S. Assessment of the quality and effectiveness of the activities of local public authorities. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

The thesis for obtaining the degree of Doctor of Philosophy in specialty number 281 «Public Management and Administration». – Odesa Polytechnic National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Odesa, 2025.

The introduction to the dissertation substantiates the relevance of the research, formulates the goal and objectives, defines the object, subject of the work, describes the research methods. The scientific novelty and practical significance of the dissertation research are revealed. It is noted that when performing this work, the author took part in the performance of scientific and research works in the field of public administration and the development of civil society in Ukraine.

The first section analyzes the theoretical and methodological principles of research into the quality and effectiveness of local public authorities and their evaluation, defines and clarifies the content of the main concepts in this area. The system of criteria and indicators for assessing the quality and effectiveness of public authorities is analyzed. The section also considers foreign experience in assessing the quality and effectiveness of local public authorities, which can be adapted to Ukrainian realities.

It is established that in the conditions of transformational changes caused by the war, limited resources, the need to restore territories and increase trust in government, the issue of objective and systematic evaluation becomes particularly relevant. The work clarifies the conceptual and categorical apparatus, determines that the effectiveness of public administration is the ability to achieve socially significant results under conditions of rational use of resources, while the quality of management is considered as the compliance of the activities of public authorities with the principles of good governance, transparency, accountability, innovation and orientation to the needs of citizens.

The main evaluation criteria are considered, such as complexity, multifactoriality, priority, regularity and reliability, which is ensured by the use of verified methods (ISO 9001, CAF). The evaluation indicators are divided into qualitative and quantitative.

International evaluation systems are analyzed, in particular GRICS (World Bank), in which Ukraine, unfortunately, still occupies low positions due to insufficient openness of the system and corruption risks. Such modern methods of evaluating the activities of public authorities that are used abroad are considered, such as the self-assessment tool (CAF), IWA-4 tools (UN), Balanced Scorecard (USA) and others. The experience of assessing the effectiveness of government structures in the USA, Germany, France, Canada, Estonia, and the Netherlands was studied. The results of studying foreign experience demonstrated the effectiveness of systematic assessment, but all these methods require adaptation to Ukrainian conditions, during which low transparency, the digital divide, and cyber threats will have to be overcome. The development of an integrated assessment methodology will contribute to this adaptation and to improving the quality of management, motivation of employees of local public authorities, and improving the well-being of communities.

The second section examines the organizational and legal conditions and the current state of assessing the quality and effectiveness of local public authorities in Ukraine. The regulatory and legal support for the procedures for assessing the quality and effectiveness of local public authorities is analyzed, the main problems of a regulatory and institutional nature are identified, the shortcomings of standardized methodological recommendations for self-assessment, external monitoring and the limitations of available digital solutions used. The gaps in this area identified during the research work are summarized and directions for improving the regulatory and legal framework are proposed. The study of the current state of assessing the quality and effectiveness of local public authorities in Ukraine allowed us to identify existing problems in this area, analyze their causes and propose ways to solve these problems.

Particular attention is paid to the digitalization of assessment processes: the feasibility of using information systems, public dashboards, big data analytics, artificial intelligence tools (including NLP analysis, clustering, machine learning) to increase the objectivity and preventive nature of management decisions is substantiated.

It is proven that the use of comprehensive measures to implement recommendations to improve the quality and efficiency of local public authorities will contribute to improving Ukraine's positions in global public administration efficiency rankings.

The regulatory and legal support for assessing the quality and efficiency of local public authorities in Ukraine is formed by a set of legislative acts, subordinate legislation, as well as local NPAs, which establish procedures, criteria and tools for assessing the effectiveness of government bodies in performing their functions. The evolution of regulatory regulation of the assessment of local public authorities in Ukraine has clearly defined stages, reflecting the gradual transition from administrative control to strategic management focused on results. The retrospective analysis of the historical development of approaches to regulatory and legal support for evaluation, carried out during the study, allowed us to distinguish three main periods: 1991-2013 (formation of the control model), 2014-2020 (transformational model), 2020-2025 (strategic model). The last stage is characterized by the integration of European standards, the unification of approaches to evaluating the activities of central and local authorities, and increased transparency and availability of data for monitoring. Despite progress, the regulatory framework remains fragmented, focused on individual aspects (administrative services, social support) without a unified methodology. This is also accompanied by formalism, when evaluation is reduced to reporting without an in-depth analysis of the impact on the community; insufficient adaptation to the specifics of communities and regions; lack of strategic application, due to which the results of evaluation are rarely used to adjust policy or planning; staff shortage, especially in conditions of martial law; limited international integration. To overcome these shortcomings, it is proposed to:

develop and adopt a framework law on assessing the effectiveness of public administration, which would integrate the principles of CAF, ISO and OECD, create standard provisions for self-assessment and reporting, integrate digital tools (dashboards, GIS, citizen surveys) into national methodologies, and harmonize with international standards (OECD Principles of Good Governance, ISO 18091:2019).

The third section is devoted to the development of a theoretical model of the system for assessing the quality and effectiveness of local public authorities based on the use of information technologies, recommendations are provided for combining internal and external evaluation through public monitoring of the quality and effectiveness of local public authorities in modern conditions.

The need for the implementation of a benchmarking rating evaluation system for local public authorities, improvement of mechanisms for public control and institutional support of CSOs, development of a system for staffing and advanced training through educational programs of higher education institutions is proven. Emphasis is placed on the need for regulatory and legal updating and solving ethical problems in the field of digital solutions in management.

Based on the analysis of domestic and international approaches to evaluation, a three-vector integrated model of internal and external evaluation of the quality and effectiveness of local public authorities has been developed, which combines the tools of administrative evaluation, public participation and digital analytics, which allowed the formation of a holistic mechanism for ensuring the quality and effectiveness of local authorities, focused on transparency, accountability and continuous improvement. The specified model not only synthesizes the principles of CAF and the requirements of ISO 9001:2015, but also expands their vectors due to the digital component, direct participation of citizens and orientation on the cyclical logic of management (PDCA). This model allows to implement the principles of data-driven governance, contributes to increasing managerial efficiency and strengthening citizens' trust in the authorities, especially in the conditions of the war and post-war periods.

The scientific novelty of the results obtained is due to the fact that the dissertation proposes a scientifically based author's approach to the formation of a system of indicators, criteria and procedures for assessing the quality and effectiveness of the activities of local public authorities, which is based on the application of a comprehensive approach, a combination of internal and external evaluation by state and non-state stakeholders, in particular:

for the first time: an integrated approach to assessing the quality and effectiveness of the activities of local public authorities is proposed based on a combination of objective and subjective criteria with the participation of state and non-state actors in the evaluation process; the methodology for the integrated comprehensive assessment of the quality and effectiveness of the activities of local public authorities and the model of interaction of external and internal assessment subjects when applied in conditions of managerial transformations, security challenges and post-war recovery are substantiated;

improved: procedures for assessing the quality and effectiveness of the activities of local public authorities in accordance with the level of management, the specifics of the territories, operating conditions and the current legal regime; technologies for applying public monitoring as one of the key components of the system of external assessment of the quality and effectiveness of the activities of local public authorities from the point of view of consumers of administrative services; methods of using modern information technologies and artificial intelligence in the process of assessing the quality and effectiveness of the activities of local public authorities by all interested parties;

further developed: procedures for taking into account the results of assessing the activities of local public authorities in order to improve the quality and effectiveness of this activity; approaches to taking into account the results of assessing the quality and effectiveness of the activities of employees of local public authorities in order to bring their professional competencies into line with state requirements and the requirements of consumers of their management decisions and services; ways of introducing a humanizing concept of quality and effectiveness of

building good governance at the local level in crisis conditions based on assessing the work of local public authorities.

The practical significance of the results obtained is due to the systemic, theoretical and applied nature of the study and consists in creating theoretical prerequisites for increasing the effectiveness of local public authorities through proper organization of the process of assessing the quality and effectiveness of their activities based on the use of a comprehensive approach built on a certain system of criteria and a combination of internal and external evaluation with the involvement of key stakeholders in this process.

The scientific results of the study made it possible to form a number of conclusions and recommendations that have both theoretical and practical significance. The practical significance is confirmed by the creation of a set of document templates that cover all stages of implementing an integrated assessment model: from the order of the head of the local government to the annual report on the quality and effectiveness of the work of the authority. These documents are listed in a separate appendix and can be directly used by local government bodies, which significantly increases the applied value of the study. *Keywords:* local public authorities, quality, effectiveness, criteria, indicators, internal and external evaluation, monitoring, information technology, public participation.

LIST OF PUBLISHED PAPERS ON THE TOPICS OF THE DISSERTATION

Papers in which the main scientific results of the dissertation are published

1. Свічинський В. Оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади. Актуальні проблеми державного управління. 2021. Т. 3. № 84. С. 42-45. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246240>. DOI: <https://doi.org/10.35432/19938330appa3842021246240>

2. Pasenko N., Krupnyk A., Chaika A., Dulina O., Svichynskyi V. Digitalization of the Management Decisions of Public Authorities as a Tool for

Improving the Social Efficiency of Management Activities. *Economic Affairs*. 2023. Vol. 68 (Special Issue). P. 831-837. URL: <https://doi.org/10.46852/0424-2513.2s.2023.28>.

3. Svichinsky V. Public-administrative determinants of the integrated assessment of the activities of local authorities in the context of transformations and security threats // Professional electronic scientific publication "Public Administration and National Security". 6 (59), 2025. – URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2025-6> URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/17509288859202.pdf>

Papers certifying the approbation of the dissertation materials

4. Svichinsky V. Assessing the quality of public authorities. Public administration: traditions, innovations, global trends: materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation (to the 25th anniversary of the founding of the institute), Odessa, October 9, 2020. Odesa: ORIDU NAPU, 2020. P. 53-54. URL: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/pua_25.pdf.

5. Svichinsky V. Main problems in the field of assessing the effectiveness of local public authorities. Public administration: traditions, innovations, global trends: materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation, Odessa, October 8, 2021. Odesa: ORIDU NADU, 2021. P. 55-56. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/27102021.pdf>.

6. Svichinsky V. Quality of activity of local public authorities: essence and components. Contribution of young researchers to the development of public administration: Materiale ale Conferinței științifice internaționale, Chișinău, 25 februarie 2022. Chișinău: Academia de Administrare Publică Guvernul Republicii Moldova, 2022. Ediția 8. S. 192-196. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/192-196_33.pdf.

7. Svichinsky V. The effectiveness of local public authorities during the war in the context of government-public interaction. Ensuring the stability of the public authority and management system in the conditions of martial law and the

restoration of Ukraine: materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation, Odessa, May 18, 2023. Odesa: Odesa Polytechnic Institute, 2023. P. 444-446. URL: https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/studolympconf/zabezpechennya_sti_ykosti_systemy_publichnoyi_vlady.pdf

8. Social effectiveness of local government: assessment and support / Analytical report based on research results / Krupnyk A.S., Golynska O.V., Sakhanenko S.E., Svichinsky V.S. and others / VGO "Association for the Promotion of Population Self-Organization". – 2017. – Access mode: https://drive.google.com/file/d/0B9Z_D4vHVHefS2ozRjJEWTRDUTg/view

Author's certificate

9. Prykhodchenko L.L., Sakhanenko S.Ye., Mykolaichuk M.M., Popov M.P., Buyanovskyi A.O., Melnyk N.V., Panchenko H.O., Kuspliak I.S., Khromova Yu.O., Lesyk O.V., Todorova O.L., Pirozhenko N.V., Latysheva V.V., Krupnyk A.S., Kuspliak H.I., Dulina O.V., Slobodyanyuk Yu.Yu., Yamkovyi Yu.V., Sokolik L.O., Shehyda L.H., Svichynskyi V.S. Certificate of Copyright Registration No. 128288. Scientific work: *"Study of the Grounds and Justification for the Feasibility of Changing the Category of Settlements in the Avanhard Settlement Territorial Community."* Date of registration: July 15, 2024.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	20
ВСТУП	21
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ ОЦІНЮВАННЯ	33
1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження, критерії та показники оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади	33
1.2. Зарубіжний досвід оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади	69
Висновки до розділу 1	87
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО ПРАВОВІ УМОВИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	89
2.1. Нормативно-правове забезпечення оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади	89
2.2. Сучасний стан оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні та шляхи вирішення проблем у цій сфері	126
Висновки до розділу 2	146
РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	149
3.1. Використання інформаційних технологій при оцінюванні якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади	149
3.2. Формування інтегральної моделі системи внутрішнього та зовнішнього оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади	165
Висновки до розділу 3	200
ВИСНОВКИ	205
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	215
ДОДАТОК А Список публікацій здобувача за темою дисертації	244
ДОДАТОК Б Шаблони документів для інтегрованої моделі оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування	247
ДОДАТОК В Довідки про впровадження результатів дисертації	262

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК	– Автономна Республіка Крим
ІГС	– Інститут громадянського суспільства
КМУ	– Кабінет Міністрів України
МВФ	– Міжнародний валютний фонд
МОП	– Міжнародна організація праці
МДА	– Місцева державна адміністрація
Мінрегіон	– Міністерство розвитку громад і територій України
НІСД	– Національний інститут стратегічних досліджень
НПА	– Нормативно-правовий акт
ОГС	– Організація громадянського суспільства
ОДА	– Обласна державна адміністрація
ОЕСР	– Організація економічного співробітництва і розвитку
ОСН	– Орган самоорганізації населення
ОТГ	– Об'єднана територіальна громада
РДА	– Районна державна адміністрація
СБ	– Світовий банк
ОСББ	– Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку
ТГ	– Територіальна громада
ТП ЦОВВ	– Територіальний підрозділ центрального органу виконавчої влади
ЦОВВ	– Центральний орган виконавчої влади
ШІ	– Штучний інтелект
TQM	– Total Quality Management

ВСТУП

Актуальність дослідження зумовлена ситуацією, яка склалася в Україні. Система публічного управління в Україні знаходиться в надзвичайно складних і нетипових умовах – в країні повномасштабна війна, в ході якої вирішується питання подальшого існування незалежної української держави. Повномасштабне вторгнення держави-агресора в Україну підвищує рівень відповідальності органів публічної влади за результати їх діяльності, збільшує очікування суспільства щодо ефективної організації цієї діяльності. Тому дослідження факторів, які впливають на ефективність публічного управління в сучасних умовах, на сьогодні є особливо актуальними.

Досвід закордонних країн показує, що основними викликами, з якими стикаються країни під час воєнних дій на своїй території, є порушення усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, руйнування, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних та демографічних проблем, посилення бідності, а також зменшення інвестиційної активності бізнесу.

Разом із тим зниження ефективності діяльності органів влади, а відповідно і ступеня довіри населення до неї є наслідком, у тому числі, відсторонення значної частини населення від активної участі у суспільному житті. Дається взнаки постійне протистояння між носіями різних політичних поглядів, різних етнічних культур, конфесій, рівня матеріального забезпечення, а також нестача знань громадян про свої права та обов'язки, їх обмежений доступ до інформації. Гальмують цю участь і такі соціальні негаразди, як бідність, безробіття, знехтування правами особистості, корупція тощо.

Усе це свідчить про недостатню ефективність існуючої системи публічного управління, зокрема управління на місцевому рівні – там, де безпосередньо виявляються, задовольняються та узгоджуються потреби та інтереси населення. Парадоксально, але є фактом, що ця неефективність управління має місце за наявності в Україні визнано досконалих, побудованих на кращих світових демократичних зразках Конституції України [36] та базових законів.

У сучасному розвиненому демократичному суспільстві забезпечити гідний розвиток та високу якість життя кожного громадянина можна лише завдяки раціональній, доцільній, обґрунтованій та ефективній діяльності державних органів, забезпечення належних механізмів їх функціонування на засадах законності, прозорості та гуманізму. Суспільні очікування постійно змінюються під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників, що вимагає відповідних змін або адміністративного реформування у роботі органів державної влади, вдосконалення їх організаційної структури, розширення компетенції та підвищення компетентності управлінців в інтересах підвищення якості надання публічних послуг. Рух української держави у напрямку демократизації та євроінтеграції передбачає впровадження принципів партнерства, рівноправності, кооперації та конструктивності діалогу держави і суспільства.

Серед вітчизняних науковців і аналітиків, хто зробив свій творчий внесок у розробку питань ефективності влади, слід назвати М. Баймуратова, О. Батанова, О. Гошко, Е. Лісіцина, Н. Нижник, А. Крупника, Л. Курносенко, О.В. Лазор, О.Я. Лазора, О. Лисяк, В. Олуйка, Л. Приходченко, Т. Проценко, С. Саханенка, В. Цветкова, Т. Яременко та інших.

Серед зарубіжних авторів слід згадати Дж. Андерсена, Г. Атаманчука, Г. Борна, Б. Гурне, П. Дракера, Ч. Линдблома, О. Маштакову, Г. Саймона, Д. Смитбурга, Л. Сморгунова, В. Томпсона та ін.

Вагомий внесок у розвиток теоретико-прикладних аспектів оцінювання ефективності органів влади внесли й недержавні аналітичні центри на чолі з Н. Боржеллі (Міжнародний центр некомерційного права), А. Ткачуком (Інститут громадянського суспільства), Л. Колярьською-Бобінською (польський Інститут суспільних проблем), К. Далкі та С. Котенко (Канадське Бюро Міжнародної освіти), В. Філіпчуком (Міжнародний центр перспективних досліджень), М. Лацибою (Український незалежний центр політичних досліджень), І. Коліушко (Центр політико-правових реформ), В.

Рубцовим (Інститут місцевої демократії), І. Когутом (Лабораторія законодавчих ініціатив), А. Крупником (Одеський інститут соціальних технологій) та ін.

Теоретичним питанням оцінювання, а також проблемі організації оцінювання якості діяльності органів влади в науковій літературі присвячено достатню кількість досліджень, зокрема праці таких науковців, як: О. Бабінова [4; 5], Т. Бельська [9; 10; 11], В. Вакуленко, В. Гошовська, І. Загора, І. Лопушинський [45], Мамонова В.В. [46], Д. Павлов [68], П. Петровський [19], І. Плотницька [153], М. Пухтинський [133, 134], В. Рубцов [141], В. Удовиченко [111], Ю. Шаров, В. Філіппова та ін.

Проблемами дослідження показників ефективності публічного управління займалися такі зарубіжні науковці, як: А. Салліван [202], Е. Дж. Долан, Д. Ліндсей, П. Друкер, Г. Саймон [20] та інші. У вітчизняній науці дослідженню теоретико-методичних засад оцінювання ефективності діяльності державних інституцій присвятили свої праці Ю. Чучук [165], А. Демченко [20], В. Сороко [152], Б. Гаврилишин [18].

Проте, нині в Україні чітко не окреслені критерії оцінки та не існує єдиного загально визнаного підходу до оцінювання ефективності діяльності органів влади. Адже питання формування комплексного підходу до організації оцінювання якості діяльності місцевих органів публічної влади в Україні не вивчалися комплексно, що є необхідною передумовою для вдосконалення нормативно-правової бази та комплексного сталого розвитку системи публічного управління в Україні.

При цьому залишається досі невирішеною надважлива для суспільства проблема недостатньої ефективності публічного управління, однією з причин якої є відсутність дієвої системи регулярного оцінювання діяльності органів публічного управління. І якщо загальним питанням розвитку держави і управління присвячено чимало наукових досліджень, то питанням оцінювання діяльності органів публічної влади, зокрема їх діяльності на місцевому рівні приділено ще недостатньо дослідницької уваги.

Публічне управління в умовах воєнного стану має свої характерні

особливості та механізми розвитку. Об'єктивно вони потребують детального наукового осмислення, міждисциплінарних досліджень задля вироблення дієвих пропозицій щодо напрямів підвищення ефективності управління державою під час протистояння зовнішній агресії і в повоєнний період.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. В межах виконання дисертаційного дослідження автор узяв участь у виконанні науково-дослідної роботи Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України на тему: «Реінжиніринг управлінських процесів та управлінські інновації в органах публічної влади на регіональному рівні в умовах децентралізації» (номер державної реєстрації: 0120U101245). В цій НДР автор дослідив питання оптимізації мережі закладів професійної освіти Одеського регіону у процесі децентралізації системи освіти з позиції оцінювання якості та ефективності системи управління нею.

В межах цього дослідження було проаналізовано практику впровадження реінжинірингу у діяльність органів публічної влади на субрегіональному рівні Савранського району Одеської області у процесі оптимізації мережі закладів професійної освіти.

Позитивного ефекту, який став прикладом для інших районів Одеської області та й України загалом вдалося досягти завдяки узгодженості дій по вертикалі і по горизонталі, до яких були долучені усі зацікавлені сторони – як з боку державного, так і приватного сектору на усіх рівнях – національному, галузевому, регіональному та місцевому на основі впровадження механізмів координації. Ці механізми дозволили структурувати процеси побудови партнерства, орієнтовані на результат.

Алгоритм підвищення ефективності системи професійно-технічної освіти на рівні субрегіону базувався на утворенні регіональної ради з професійної освіти, яка об'єднала усіх стейкхолдерів Одеської області, партнерстві, моніторингу та оцінки процесів реформування ПТО в контексті децентралізації управління на усіх рівнях, запровадженні інноваційних

моделей і практик у навчальний процес та застосуванні ризик-орієнтованого підходу в публічному управлінні.

Це дослідження має наукове і прикладне значення ще й тому, що згадані реформи у сфері професійної освіти в районі здійснювались саме під керівництвом автора як голови Савранської районної державної адміністрації.

У процесі виконання дисертаційного дослідження автор узяв також участь у науковому дослідженні в сфері державного управління за темою «Управління проектами розвитку громадянського суспільства в Україні» (Номер державної реєстрації 0118U100227). Ця робота була присвячена вивченню шляхів суб'єктивізації громадянського суспільства як зовнішнього партнера публічної влади в процесі оцінювання її діяльності, зокрема діяльності місцевих органів публічної влади, через громадський контроль, громадський моніторинг, громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу. При цьому дослідницьку увагу було також зосереджено на питаннях просвітництва населення як споживачів публічних, адміністративних послуг та захисту їхніх прав як споживачів.

Чергова НДР, в якій автор бере з 2022 року безпосередню участь, присвячена дослідженню на тему: «Забезпечення сталого розвитку територіальних громад та регіонів в умовах політико-управлінських трансформацій» (номер державної реєстрації (реєстраційний номер НДР ОП 215-184; реєстраційний номер НДР в МОН 0122U002195). Метою дослідження є створення науково-прикладного підґрунтя для забезпечення сталого розвитку територіальних громад та регіонів в умовах політико-управлінських трансформацій, що опиратиметься на аналіз та окреслення шляхів адаптації інноваційних аспектів у європейського простору з урахуванням специфіки функціонування громад і територій та актуальних викликів сучасності. Внесок В. Свічинського у виконання цієї НДР полягає у дослідженні та розробці організаційно-правових засади забезпечення якості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування для сталого розвитку громад, яке містить, у тому числі матеріали даної дисертації.

У 2024 році автор брав участь у виконанні Національним університетом «Одеська політехніка» госпрозрахункової НДР «Вивчення підстав, обґрунтування доцільності зміни категорії населених пунктів Авангардівської селищної територіальної громади, у відповідності з вимогами Закону України від 28 липня 2023 року № 3285-IX «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» та визначення перспектив подальшого розвитку населених пунктів і громади в цілому» (договір № 40/1915-184 від 28.02.2024).

У складі колективу виконавців В. Свічинський займався дослідженням інфраструктурної спроможності місцевого самоврядування здійснювати визначені законом повноваження на відповідній території, оцінював можливості інфраструктури забезпечувати певний рівень сервісу та виконати певну функцію у заданих умовах – здатність до ефективної роботи, можливості впоратися із навантаженнями, стійкість до різних видів непередбачених ситуацій, а також готовність до розвитку та модернізації.

Керуючись відповідними Державно-будівельними нормами, В. Свічинський проаналізував відповідність стандартам і нормам діяльності таких закладів соціальної інфраструктури, як заклади з надання первинної медичної допомоги, центри екстреної медичної допомоги і медицини катастроф та центр адміністративних послуг. Результати оцінювання та рекомендації за висновками дослідника знайшли своє відображення у підсумковому звіті по НДР (у частині 12).

Мета дисертаційної роботи полягає у формуванні теоретичних положень та вироблені науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо удосконалення організації оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади шляхом застосування комплексного підходу.

Відповідно до мети дисертаційного дослідження визначено такі *завдання*:

- з'ясувати зміст, сутність та основні поняття у сфері оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, підходи до оцінювання та теоретичні і методологічні засади їх застосування;

- класифікувати та систематизувати суб'єкти, об'єкти та критерії оцінювання якості й ефективності діяльності місцевих органів публічної влади;

- узагальнити міжнародні практики оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади та визначити доцільність і можливість адаптації цього досвіду в Україні;

- проаналізувати нормативно-правові умови оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади в Україні та запропонувати шляхи удосконалення нормативно-правової бази у цій сфері;

- висвітлити сучасні технології організації оцінювання якості та ефективності діяльності органів влади в Україні, проаналізувати сучасний стан оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, виявити основні проблеми у цій сфері та з'ясувати причини їхнього існування;

- запропонувати інтегральну модель оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади на основі внутрішнього та зовнішнього оцінювання, певні критерії та показники, для можливості застосування в умовах євроінтеграції та безпекових викликів.

Об'єктом дослідження є діяльність місцевих органів публічної влади (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) з реалізації своїх повноважень.

Предметом дослідження є система та процедури оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

Методи дослідження. Для реалізації мети і вирішення завдань дисертаційного дослідження було використано комплекс взаємопов'язаних загальнонаукових методів. Серед них: аналіз і синтез (для опрацювання джерельної бази з проблематики дисертаційного дослідження), узагальнення і порівняння (для встановлення взаємозв'язків між науково-теоретичними та практично-прикладними підходами в зарубіжній та українській науці і практиці). Історичний метод було застосовано для ретроспективного аналізу

поетапного розвитку нормативно-правового забезпечення оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади.

Вирішення конкретних завдань дослідження забезпечувалося шляхом застосування спеціальних методів дослідження, зокрема: систематизації (результатів зарубіжних і українських наукових поглядів, практики, досвіду, правового забезпечення, уточнення базових понять дослідження, що використовуються); класифікації (виокремлення основних складових оцінювання якості та ефективності в межах публічно-управлінського впливу, виокремлення груп впливів та зацікавлених сторін, групування критеріїв внутрішнього та зовнішнього оцінювання); метод узагальнення та систематизації під час аналізу наукових праць, концепцій, явищ, практики із метою виявлення недоліків та сприяння вдосконаленню прогалин у предметі дослідження; соціологічні методи опитування, інтерв'ювання, анкетування з метою оцінювання ступеня задоволення основних соціальних потреб та інтересів населення в розрізі різних цільових груп; метод моделювання – для розробки та обґрунтування інтегральної моделі оцінювання якості та ефективності місцевих органів публічної влади; прогностичні методи (для формулювання практичних рекомендацій щодо напрямів вдосконалення діяльності місцевих органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в контексті публічно-управлінських впливів).

Емпіричною базою дослідження стали нормативно-правові акти, звітно-аналітичні матеріали та результати досліджень, інформаційні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що в дисертаційній роботі запропоновано науково обґрунтований авторський підхід до формування системи показників, критеріїв та процедури оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічно влади, який базується на застосуванні комплексного підходу, поєднанні внутрішнього та зовнішнього оцінювання державними та недержавними стейкхолдерами, зокрема:

вперше:

- запропоновано інтегральний підхід щодо оцінювання якості та

ефективності діяльності місцевих органів публічної влади на основі поєднання об'єктивних та суб'єктивних критеріїв за участі державних та недержавних суб'єктів у процесі оцінювання;

- обґрунтовано методикау інтегрального комплексного оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади та модель взаємодії зовнішніх та внутрішніх суб'єктів оцінювання при застосуванні в умовах управлінських трансформацій, безпекових викликів та повоєнного відновлення;

удосконалено:

- процедури оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади відповідно до рівня управління, специфіки територій, умов функціонування та чинного правового режиму;

- технології застосування громадського моніторингу як одного із ключових складових системи зовнішнього оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади з точки зору споживачів управлінських послуг;

- способи використання сучасних інформаційних технологій та штучного інтелекту у процесі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади усіма заінтересованими сторонами;

набули подальшого розвитку:

- процедури врахування результатів оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади з метою удосконалення якості та ефективності цієї діяльності;

- підходи щодо врахування результатів оцінювання якості та ефективності діяльності службовців місцевих органів публічної влади для приведення їх професійних компетентностей у відповідність із державними вимогами та вимогами споживачів їх управлінських рішень і послуг;

- шляхи запровадження гуманізаційного концепту якості та ефективності розбудови належного врядування на місцевому рівні у кризових умовах на базі оцінювання роботи місцевих органів публічної влади.

Практичне значення одержаних результатів обумовлено системним, теоретико-прикладним характером дослідження і полягає у створенні теоретичних передумов для підвищенні результативності діяльності місцевих органів публічної влади завдяки належній організації процесу оцінювання якості та ефективності їхньої діяльності на основі застосування комплексного підходу, побудованого на певній системі критеріїв та поєднанні внутрішнього та зовнішнього оцінювання із залученням до цього процесу основних стейкхолдерів.

Наукові рекомендації, пропозиції, висновки, отримані в дисертаційному дослідженні, враховані та впроваджені:

1) Під час розробки в Україні проєкту Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021-2026 роки, зокрема, у розділах, присвячених механізмам її реалізації, моніторингу та оцінювання, а також Плану заходів до 2024 року щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки;

2) У діяльності ГО Фонд «Творча ініціатива» з удосконалення системи владно-громадської взаємодії та оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування у місті Біла Церква Київської області. Зокрема, зроблений автором детальний аналіз можливості використання комунікаційної платформи WIX у системах моніторингу став визначальним для вибору аналітичною командою Фонду саме цієї платформи як базового елемента системи автоматизованого громадського моніторингу та оцінки діяльності органів публічної влади в місті. В цю систему закладено оригінальний алгоритм моніторингу та оцінки реагування органів влади та їх посадових осіб на звернення (особисті, письмові та електронні). Використано рекомендації дослідження для прийняття управлінських рішень міською радою та її органами (довідка про впровадження № 8 від 26.06.2026);

3) Разом із експертами ГО «Одеський інститут соціальних технологій» В. Свічинський в процесі роботи над своєю дисертацією узяв участь у реалізації низки проєктів за міжнародною підтримкою. Зокрема, в межах

реалізації проєкту № SG54250 «Доброславська територіальна громада – єдина заможна родина», який у 2021-2022 роках реалізував ОІСТ за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». В цьому проєкті були використані результати дисертаційного дослідження В. Свічинського щодо діагностики вузьких місць у сфері управління громадою в основних сферах її життєзабезпечення, а також запропоновано такі інструменти включення активної громадськості в оцінювання якості та ефективності діяльності місцевої влади через консультативно-дорадчі органи, як Рада старійшин та Молодіжна рада, в розробці положень яких дисертант узяв безпосередню участь. Основні підходи дисертації В. Свічинського до організації самооцінювання селищної ради та її органів були враховані при підготовці проєкту Статуту Доброславської територіальної громади, а також при доопрацюванні Регламенту селищної ради та положення про постійні комісії.

У 2022-2023 роках В. Свічинський узяв творчу участь у розробці разом із експертами ОІСТ Стратегії розвитку Доброславської громади на період до 2030 року і Плану заходів з її реалізації за широкої участі усіх зацікавлених стейкхолдерів (проєкт № SG54949). Наукові напрацювання В. Свічинського були враховані при формуванні стратегічних та оперативних цілей і завдань Стратегії, у програмі навчального семінару з представниками Доброславської громади з питань виявлення пріоритетів розвитку та формування комплексного механізму моніторингу та оцінювання ходу виконання Стратегії і Плану заходів. Вказані документи успішно пройшли публічні обговорення та були затверджені рішенням Доброславської селищної ради 14.08.2023.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею автора. Основні розробки, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, практичне значення, здійснені дисертантом особисто. Особистий внесок автора у публікаціях, виданих у співавторстві, зазначено у наведеному вище списку публікацій за темою дисертації.

Апробація результатів дисертації. Найважливіші положення та результати дисертаційної роботи оприлюднені на науково-практичних

конференціях за міжнародною участю, семінарах, конференціях та інших науково-комунікативних заходах апробаційного характеру, а саме: «Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди» (до 25-річчя заснування інституту) (м. Одеса, 2020 р.); «Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди» (м. Одеса, 2021 р.); Conferința «Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice» (Chișinău, Moldova, 2022); Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України (м. Одеса, 2023 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження опубліковано у 9 працях, у тому числі: у 3 статтях в наукових фахових виданнях, з яких одна – у виданні, проіндексованому в базі даних Web of Science, та 4 публікаціях у збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Загальний обсяг дисертації становить 265 сторінок, із них 214 сторінок основного тексту, містить 11 таблиць. Список використаних джерел налічує 210 найменувань на 9 сторінках (з яких 36 – іноземною мовою).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ ОЦІНЮВАННЯ

1.1 Понятійно-категоріальний апарат дослідження, критерії та показники оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади

Трансформація системи публічної влади в контексті політичних та соціально-економічних змін, що тривають в Україні, часто ускладнюється впливом адміністративно-бюрократичних механізмів, притаманних органам влади. Аналіз системи публічного управління, здійснений як державними інституціями, так і недержавними аналітичними центрами, виявляє наявність низки проблем, серед яких – функціональне дублювання, надмірна зарегульованість, недостатня відкритість, а також обмежена адаптивність до динамічних змін зовнішнього середовища.

З урахуванням викликів управлінської системи, зокрема тих, що виникають у контексті війни, одним із ключових завдань, яке нині стоїть перед політичним керівництвом України, є підвищення ефективності системи публічної влади та її органів. При цьому формування такої системи має базуватися на кращих практиках побудови подібних систем у розвинених країнах, а також враховувати сучасні тенденції впровадження інформаційних технологій.

Раніше згадувалися вітчизняні та зарубіжні науковці, які зробили і продовжують робити вагомий внесок у дослідження проблеми оцінювання якості та ефективності місцевих органів публічної влади.

Важливе значення для тематики нашого дослідження мають праці: Т. Бельської – щодо проблем оцінювання діяльності органів державної влади у сфері розвитку інфраструктури та смарт-технологій, застосуванні новітніх інформаційних технологій у публічному управлінні й адмініструванні, у

формуванні інформаційного простору у сфері публічного управління [8; 9; 10]; Л. Приходченко – з теми проведення системного публічного аудиту діяльності органів влади, реалізації принципів системності, відкритості та підзвітності у забезпеченні сталого розвитку територіальних громад [77; 78; 140].

Аспекти оцінювання якості діяльності органів публічної влади висвітлюються в роботах Т. Кравченко досліджує особливості процесу визначення та оцінювання якості роботи органів місцевого самоврядування [63]. Л. Даниленко осереджується на проблемах встановлення стандартів якості функціонування представницьких органів влади [151], а також застосування міжнародного досвіду публічного управління в умовах кризи [20]. В. Журавльов запропонував критерії ефективності діяльності ЦОВВ України [32], І. Драган визначає сучасні методи оцінювання якості адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування [6].

П. Гудзь та І. Нечаєва [58] аналізували загальні методи оцінки ефективності функціонування органів публічної влади, у той час як О. А. Руснак [143] запропонував підходи до оцінки ефективності й результативності публічного управління загалом. Дослідження В. І. Стахури [155] були зосереджені на діяльності органів місцевої виконавчої влади у сфері охорони публічного порядку, а Т. М. Яневська [173] систематизувала міжнародні моделі оцінювання ефективності публічного управління з орієнтацією на галузь охорони здоров'я. С. Артемов, Є. Мужиченко та І. Довгопол [2] окреслили принципи оцінювання ефективності діяльності публічного управління в Україні. Н. М. Сивульська [149] досліджувала підходи до оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, тоді як С. Б. Паладійчук [66] здійснив спробу систематизації механізмів оцінювання якості функціонування органів публічної влади на регіональному рівні з пропозиціями вдосконалення нормативно-правової бази. Окрему увагу оцінці результативності державних службовців приділили М. А. Серант і В. В. Оліярник [146].

Науковці підкреслюють, що ефективність виступає не лише інтегральною, а й структурованою характеристикою діяльності, яка одночасно є як результатом, так і керованим процесом, що потребує належної організації. У цьому контексті оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади повинно здійснюватися на постійній основі та охоплювати такі ключові етапи: формування системи релевантних індикаторів, розроблення відповідних нормативних стандартів і процедур, проведення вимірювань обраних показників та порівняльний аналіз фактичних результатів із встановленими орієнтирами.

Для цілісного розуміння природи оцінювання та забезпечення його ефективного впровадження важливо чітко розрізнити три його аспекти: як управлінську функцію, як динамічний процес та як підсумковий результат [64, с. 276].

Оцінювання як вид діяльності базується на зіставленні двох об'єктів між собою або з третім, який виступає у ролі еталонного зразка. Такий процес передбачає визначення ступеня відхилення або наближення досліджуваного об'єкта до цього еталону, а також частотності прояву окремих характеристик чи властивостей.

У контексті управлінської діяльності процес оцінювання передбачає зіставлення нормативної (цільової) моделі певного явища або ситуації з фактичною. Еталоном виступає нормативна модель, тоді як фактична ситуація є об'єктом для аналізу. Така процедура здійснюється за допомогою спеціалізованих методик і технік, і зазвичай зосереджується на визначенні відповідності прийнятих управлінських рішень та механізмів їх реалізації чинним нормативно-правовим вимогам і встановленим стандартам.

Слід зазначити, що в країнах з розвиненими системами публічного управління набули поширення складні підходи до оцінювання, які потребують суттєвих часових і трудових ресурсів. Ці методики охоплюють етапи розроблення релевантних критеріїв, збору, оброблення й інтерпретації інформації, переведення отриманих результатів у систему обраних

індикаторів, підготовки звітної документації, її поширення, аналізу та подальшого тлумачення [196].

У процесі оцінювання управлінських рішень доцільно паралельно здійснювати аналіз ефективності ключових складових системи управління, зокрема її функціонального наповнення, організаційної структури та використовуваних управлінських технологій, тобто внутрішніх детермінант управлінської діяльності [23].

Отже, оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади потребує системного підходу, який передбачає формування взаємопов'язаної та послідовної системи критеріїв. Така система має враховувати комплексний характер управлінських процесів, багатофакторність впливів, динаміку пріоритетів у сфері публічної політики, а також забезпечення безперервності моніторингу й надійності отриманих результатів, що дозволяє забезпечити обґрунтованість рішень і довіру суспільства [64, с. 277]. Розглянемо їх детальніше.

Комплексність оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади зумовлена складною природою взаємозв'язків у соціально-економічній та політичній системах. Зважаючи на міжсекторальну взаємодію численних чинників, об'єктивна оцінка результативності управлінських рішень можлива лише за умови їх багатовимірного аналізу. Такий аналіз має охоплювати економічні та соціальні наслідки, кількісні та якісні параметри, а також співвідношення поточних досягнень із довгостроковими перспективами, що дозволяє забезпечити більш цілісне бачення впливу управлінської діяльності.

Багатофакторність у процесі оцінки ефективності державного управління передбачає необхідність урахування різноманітних показників, які відображають як внутрішнє бачення результатів діяльності органів влади (з боку державних службовців), так і зовнішнє сприйняття – з боку суспільства. У цьому контексті до основних якісних індикаторів ефективності належать: результативність ухвалених управлінських рішень; орієнтація на потреби громадян як кінцевих споживачів публічних послуг; ступінь координації між

органами влади; впровадження сучасних інформаційних технологій; оперативність реагування; а також загальна якість та доступність державних послуг [64].

Щодо кількісних індикаторів ефективності, їх аналіз здійснюється на основі параметрів ресурсного забезпечення та продуктивності управлінської діяльності: зокрема, обсяг витрат, чисельність персоналу, кількість наданих послуг і охоплене ними населення.

Пріоритетність у процесі оцінювання передбачає виокремлення ключових аспектів управлінської діяльності, які мають системоутворювальне значення або визначальний вплив на інші сфери. До таких можуть належати стиль і якість управління, стратегічні рішення чи дії, що охоплюють широкі верстви населення.

Постійність означає, що оцінка повинна проводитися на регулярній основі, у динаміці, що забезпечує виявлення змін, ухвалення своєчасних коригувальних рішень та підтримку адаптивності системи управління.

Надійність методів оцінювання має забезпечуватись їхньою достовірністю, перевірюваністю та верифікацією, що унеможливорює суб'єктивізм у процесі аналізу.

Загалом, процес аналізу та оцінювання ефективності управління слід сприймати як невід'ємну складову вдосконалення системи публічного адміністрування, що потребує чіткої регламентації в часі, формах, процедурах і наслідках. Така система, будучи комплексною технологією, включає в себе засоби, ресурси, знання, управлінські операції та результати, які безпосередньо впливають на середовище функціонування органів влади. У нових умовах соціально-економічного розвитку все ширше інтегруються в практику публічного управління методи менеджменту, запозичені з корпоративного сектору, що демонструють свою ефективність і в державному контексті [23].

Упродовж останніх двох десятиліть у сфері публічного управління активно впроваджуються сучасні підходи до оцінки та вдосконалення діяльності органів влади, значна частина яких була адаптована з практик

приватного сектора. До таких інструментів належать бенчмаркінг, реінжиніринг, системи тотального управління якістю (TQM), стандарти серії ISO 9000, функціональний аналіз, менеджмент-аудит, створення робочих мереж тощо. Зокрема, *бенчмаркінг* розглядається як процес порівняння діяльності органів публічної влади з кращими практиками інших, успішніших організацій, з метою запозичення ефективних управлінських рішень, удосконалення процесів та досягнення більшої результативності [23]. Цей підхід передбачає визначення лідерів у певній сфері, обґрунтований вибір об'єктів для наслідування, формулювання цілей і впровадження відповідних змін.

Водночас реінжиніринг виступає як концепція радикального оновлення основних управлінських процесів і структур органів влади. Його реалізація пов'язана з докорінною трансформацією організаційної моделі, процедур прийняття рішень, кадрового менеджменту, а також інформаційно-комунікаційних систем. Реінжиніринг вимагає активного залучення керівництва, оскільки від його участі залежить ефективність змін. Водночас ця стратегія належить до високоризикових, оскільки передбачає глибокі і швидкі перетворення, що потребують попереднього аналізу ризиків, ретельної підготовки та професійного супроводу на всіх етапах її впровадження. Таким чином, інтеграція сучасних управлінських технологій в систему публічного адміністрування сприяє підвищенню ефективності державного управління за умов належного інституційного та кадрового забезпечення.

Для визначення змісту поняття «якість управління» доцільно звернутись до Енциклопедії державного управління [172], де це поняття визначається як «ступінь досягнення встановленої мети та раціональність організації процесу її досягнення». У науковий обіг термін «якість» увів Аристотель (384-322 до н.е.), яким він позначав важливу особливість, одну з істотних ознак об'єкта, сукупність його властивостей.

Міжнародний стандарт ІСО 8402-94, який визначає термінологію у сфері управління якістю та забезпечення якості трактує якість як сукупність характеристик об'єкта, які визначають його здатність задовольняти

встановлені і передбачувані потреби. Цей стандарт був розроблений Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) і потім замінений стандартом ISO 9000:2000.

Управління якістю ґрунтується на взаємозв'язку потенціалу органів публічної влади і результатів діяльності при постійному зіставленні тактичних цілей зі стратегічними, а також залученні службовців у процеси контролю якості, їх навчанні, збільшенні їх компетентності і мотивації.

Концепція *тотального управління якістю* (Total Quality Management, TQM) у сфері публічного адміністрування передбачає формування цілісної системи постійного удосконалення управлінських процесів та якості надання публічних послуг. Основними принципами цієї моделі є всеосяжне залучення державних службовців до процесу підвищення ефективності діяльності установ, стимулювання колективної роботи та розкриття творчого потенціалу персоналу. Важливою складовою є використання об'єктивних статистичних методів для аналізу управлінських процедур, що забезпечує прийняття рішень на основі емпіричних даних, а не суб'єктивних припущень. Водночас центральне місце в системі TQM займає орієнтація на споживача — громадянина як головного суб'єкта, що оцінює якість послуг, а також врахування його потреб, очікувань і рівня задоволеності. У такий спосіб модель TQM сприяє формуванню прозорості, відповідальності та клієнтоцентричної публічної служби [64].

Оцінювання ефективності управлінської діяльності в публічному секторі сучасної України набуває особливої ваги як у теоретичному, так і в прикладному вимірі. В умовах суспільної трансформації, підвищення вимог до прозорості, підзвітності та результативності державного управління, критично важливим стає не лише впровадження інноваційних управлінських підходів, а й розроблення обґрунтованих *критеріїв оцінки ефективності*. Саме система таких критеріїв виконує функцію інструменту самоорганізації та самооцінювання органів публічної влади, забезпечуючи можливість для об'єктивного моніторингу діяльності, виявлення проблем і прийняття обґрунтованих управлінських рішень. У науковому дискурсі питання

формування відповідної методологічної бази активно досліджується, що засвідчує нагальну потребу в подальшій інституціоналізації механізмів оцінювання в системі публічного адміністрування.

У дослідження цього питання свій значний внесок зробили такі науковці і практики, як О. Бабінова, В. Вакуленко, І. Загора, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Павлов, М. Пухтинський, В. Рубцов, В. Нудельман, В. Удовиченко, Ю. Шаров та ін.

Необхідність оцінки нової реальності та розроблення загальних норм діяльності урядів виходить з уроків минулих світових криз. Зараз питання оцінки роботи влади з позицій її ефективності та відповідальності розглядається вже у світовому глобальному масштабі. Тому головним завданням зараз в Україні є розробка комплексної (інтегральної) методики оцінки ефективності публічного управління і стандартів якості управлінських процедур, які би відповідали європейським стандартам.

У 1883 році в США було ухвалено Закон Пендлтона, також відомий як «Закон про цивільну службу», який започаткував формалізацію сучасного інституту публічної служби. Цей нормативний акт став реакцією на потребу подолання патронажної системи та запровадження принципів меритократії в державному управлінні. Основною новацією закону було впровадження відкритих конкурсних іспитів як обов'язкової процедури добору кандидатів на державні посади, що забезпечувало прозорість та об'єктивність кадрової політики. Закон Пендлтона заклав фундамент професіоналізації публічної служби та зберігає чинність у США до сьогодні, слугуючи зразком для реформ у багатьох країнах світу [137].

У 1887 році професор Вудро Вільсон започаткував теоретичне осмислення проблем адміністративно-державного управління, наголошуючи, що наука адміністрування повинна спрямовуватися на вдосконалення діяльності уряду, роблячи її більш ефективною та організованою. Він запропонував концепцію «адміністративної ефективності», в якій акцентувався застосунок раціональних і дієвих методів організації та управління, запозичених із бізнес-практики. Подібні

ідеї підтримував американський політолог Френк Дж. Гуднау, з яким наприкінці XIX – початку XX століття було проведено чітке розмежування між політиками та адміністраторами. Сучасні теоретико-методологічні підходи до визначення ефективності базуються на трьох основних аспектах: здатності досягати поставлених результатів, значущості цих результатів для цільових груп і співвідношенні між значимістю результату та витратами ресурсів, необхідних для його отримання.

На думку Машкарова Ю. та Орлова О., комплексна оцінка ефективності діяльності органів влади повинна здійснюватися з урахуванням як цільового, так і функціонального аспектів [49, с. 24-27].

Цільовий аспект оцінки ефективності діяльності органів влади передбачає аналіз динаміки наближення соціально-економічних показників до нормативних значень за критерієм «витрати – результати». До основних індикаторів відносяться ступінь досягнення актуальних цілей, тенденції показників соціально-економічного розвитку, дотримання екологічних і соціальних обмежень, ефективне зростання ВВП, рівень якості життя населення, а також результативність реалізованих проектів і програм за участі органів влади.

Функціональний аспект зосереджується на оцінці якості виконання ключових управлінських функцій та забезпечення відповідних умов для їх реалізації, враховуючи показники ефективності систем стратегічного планування та управління, законодавчо-нормативної бази, діяльності функціональних підрозділів, наявності інформаційно-аналітичних систем моніторингу соціально-економічної ситуації, функціонування неформальних інститутів ринкової інфраструктури, а також системи навчання і підвищення кваліфікації державних службовців.

Ефективність публічного управління часто розглядається як інтеграція соціальної та економічної складових: соціальна ефективність характеризує ступінь досягнення цілей з урахуванням суспільних інтересів та впливу управління на суспільство, відображаючись як у якісних, так і кількісних показниках, зокрема оперативності і регулярності; економічна ефективність

вимірюється співвідношенням ресурсних витрат до обсягів наданих послуг і відображає внутрішню дієздатність системи управління. Поняття «критерій ефективності» визначає сукупність ознак, на основі яких здійснюється оцінка як системи управління в цілому, так і окремих управлінських рішень.

Оцінювання ефективності є важливим як для органів публічної влади, що прагнуть удосконалити управлінську діяльність, так і для суспільства, яке контролює якість роботи державних інститутів. Об'єктом оцінки виступають результати управлінської діяльності, що охоплюють матеріальні ресурси, суспільні відносини, управлінські процеси та конкретні акти. Критерії ефективності базуються на принципах публічного управління, які відображають нормативні вимоги й практику соціального управління, забезпечуючи регулювання відповідності між цілями та результатами. Ефективність публічного управління проявляється на різних рівнях системи – від індивідуального й організаційного до локального, регіонального та державного, при цьому кожен рівень характеризується власними критеріями оцінки співвідношення досягнутих цілей і результатів.

В Україні систематичне оцінювання в публічному управлінні застосовується нечасто, на відміну від західних країн, де воно є ключовим інструментом прикладних досліджень, моніторингу реалізації державних програм і проектів. Загалом оцінювання розглядається як аналітичний процес, що співвідносить процеси або результати з певними явними або неявними стандартами для покращення об'єктів оцінки, що можуть включати політики, управлінські рішення чи програми, спрямовані на підвищення якості життя населення.

Оцінювання політики – це систематичний процес аналізу якості та ефективності політичних заходів і результатів їх реалізації з метою вивчення впливу на суспільство та формування обґрунтованих управлінських рішень. [163, с. 19]. Оцінювання конкретної програми як комплексного управлінського рішення складної проблеми є міждисциплінарною сферою, що включає застосування різноманітних дослідницьких методів соціальних наук, а також

інтегрує знання з галузей права, логіки, етики та інших суміжних дисциплін. [3, с. 4].

За позицією А. Кларка, оцінювання має бути спрямоване на стимулювання конкретних дій. Воно використовується для визначення цінності або впливу політики, програми, практики чи процесу надання послуг з метою формування рекомендацій щодо їх подальшого вдосконалення [177, с. 3].

У контексті оцінювання К. Вайс виділяє п'ять ключових елементів: [18, с. 245]. *Перший елемент* – систематичність оцінювання, що підкреслює науково-дослідницький характер процесу. Оцінювання проводиться відповідно до чітко визначених методологічних правил, прийнятих у сфері дослідження. *Другий і третій* елементи визначають фокус дослідження – чи спрямоване воно на аналіз результатів програми, чи на вивчення процесів її виконання. У багатьох випадках замовникам важливо оцінити і сам хід реалізації програми, і досягнуті результати.

Четвертий елемент – стандарти або норми, які використовуються для порівняння. Незалежно від того, чи оцінювання зосереджується на процесах чи на результатах, завжди присутній аспект порівняння, що слугує підставою для прийняття рішень. Цими стандартами можуть виступати очікування учасників програми або політичного процесу. Критерії оцінювання застосовуються переважно ретроспективно, на основі фактичних даних. *П'ятий*, за К. Вайсом, ключовий елемент – це мета оцінювання, яка полягає в удосконаленні політики або програми з метою покращення їх функціонування або оптимізації розподілу ресурсів на користь більш ефективних ініціатив. В. Данн, у свою чергу, пропонує основні критерії оцінювання, до яких належать результативність, ефективність, адекватність, справедливість та доцільність [186, с. 424].

Результативність характеризує здатність певного варіанту розв'язання проблеми забезпечувати ціннісний наслідок від реалізації дій чи виконання завдань програми. Цей критерій зазвичай вимірюється кількісно у вигляді одиниць вироблених товарів або наданих послуг, а також їх грошового

еквівалента.

Ефективність, у свою чергу, фокусується на співвідношенні витрачених зусиль до досягнутого рівня результативності. Зазвичай її визначають через розрахунок витрат на одиницю товару чи послуги або шляхом ділення обсягу вироблених товарів чи наданих послуг на відповідну вартість. Програми, які забезпечують максимальну результативність при мінімальних витратах, визнаються ефективними [187, с. 301].

Адекватність характеризує ступінь, до якого досягнутий рівень результативності відповідає потребам, цінностям або можливостям, які спричинили виникнення проблеми. Критерій справедливості тісно пов'язаний із правовою та соціальною раціональністю і стосується розподілу результатів і зусиль між різними соціальними групами. Політика вважається справедливою, якщо впливи та зусилля розподіляються чесно і рівномірно. При цьому в процесі оцінювання необхідно визначати критерії суспільного добробуту, тобто сукупного задоволення, яке відчують усі члени суспільства. Доцільність як критерій пов'язана з раціональністю, тобто оцінкою доцільності вкладення ресурсів для досягнення конкретного результату ("ціна питання").

Система критеріїв, запропонована В. Данном, широко застосовується в американській практиці оцінювання, особливо під час аналізу державних програм, результати яких порівнюються за критеріями ефективності, результативності та справедливості. Зокрема, у США спеціалісти часто зважують пріоритети між фінансовою вигодою та соціальною справедливістю, тоді як в Україні переважно акцентують увагу на максимізації економічної вигоди та економічної результативності.

Варто також відзначити Методологію оцінювання результативності надання управлінських послуг, розроблену О.В. Поляк, яка включає п'ять критеріїв та дванадцять показників якості:

- *доступність*, що оцінюється за суб'єктом надання послуг, територіальним розташуванням органів влади, можливістю отримання послуг,

а також наявністю типових форм для їх вироблення;

- *зручність*, що враховує види послуг, структури, які їх надають, а також способи надання (безпосередньо або дистанційно);

- *своєчасність*, що оцінюється за визначеним часом надання послуг і встановленими термінами їх виконання;

- *повага до особи*, що враховує потреби різних груп користувачів (за віком, соціальним статусом), дотримання етичних норм у поведінці надавачів послуг, а також динаміку викриття чи відсутність корупційних проявів під час надання послуг;

- *відкритість*, що оцінюється за наявністю встановлених тарифів чи безоплатності, формами надання послуг і рівнем інформативності процесу їх вироблення [72].

У наукових працях, які розглядають органи виконавчої влади як постачальників послуг, оцінка їх діяльності здійснюється через аналіз показників продуктивності, якості наданих послуг, результативності та ефективності використання ресурсів. Таким чином, набір оцінюваних параметрів переважно відповідає критеріям, застосовуваним у приватному секторі. Водночас у контексті якості публічного управління як складного управлінського процесу, що ґрунтується на взаємодії між постачальником і споживачем публічних послуг, параметри оцінки набувають більш комплексного й неоднозначного характеру.

У широкому сенсі *якість публічного управління* визначається як ефективність і результативність виконання функцій публічного управління, зокрема реалізації органами влади зобов'язань перед суспільством. Якість публічного управління розглядається як функція ефективності та результативності діяльності окремих суб'єктів публічної влади, при цьому на рівні конкретного органу ефективність і результативність можуть оцінюватися за різноманітними індикаторами.

Різницю та взаємозв'язок між поняттями «результативність» та «ефективність» чітко окреслила Л. Приходченко, визначаючи результативність

як співвідношення між фактично досягнутим результатом і задекларованими цілями, що характеризує ступінь їх відповідності. Ефективність же розглядається як співвідношення між результативністю та економічними витратами на отримання одиниці результату [76, с. 8].

Із впровадженням принципів нового державного менеджменту, розвитком сервісної функції органів державного управління та переосмисленням ролі споживача державних послуг наприкінці ХХ століття до критеріїв якості державного управління починають включати також рівень відповідності результатів діяльності органів виконавчої влади потребам різних категорій споживачів, оцінку якості державних послуг та ступінь задоволеності споживачів їх обслуговуванням.

Уявлення про органи публічного управління як соціально-економічні суб'єкти, що виконують широкий спектр суспільно значущих функцій, дає підстави стверджувати, що оцінка їх діяльності має здійснюватися з позицій усіх заінтересованих сторін, що передбачає визначення інтегральної ефективності за допомогою багатокритеріального та багаторівневого підходів.

Показники якості державного управління повинні розкривати принципи «доброго публічного управління» (Good governance) [144]. «Добре публічне управління» розглядається як управлінський процес, що базується на активній взаємодії усіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у контексті вдосконалення результатів діяльності органів влади. Воно передбачає узгодження та впровадження ключових принципів публічного управління, які регулярно оцінюються всіма учасниками процесу. Відтак, «добре публічне управління» можна охарактеризувати як управління, що відповідає основоположним принципам демократії, а також вимогам ефективності, відповідальності та прозорості.

Одним із прикладів системи показників якості державного управління, що базується на принципах «доброго публічного управління», є інтегральний індикатор GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot),

розроблений Інститутом Світового банку. Цей індекс включає шість ключових компонентів, які відображають основні параметри державного управління:

- право голосу і підзвітність суспільству (*voice accountability*) — готовність уряду забезпечувати зовнішню підзвітність через механізми зворотного зв'язку з громадянами та демократичні інститути;

- *політична стабільність* і відсутність насильства, злочинності та тероризму (*political stability, lack of violence*);

- *ефективність державного управління* (*government effectiveness*) — якість державних послуг, якість процесу розробки політики, рівень бюрократизації;

- *тягар адміністративного тиску і якість законодавчої бази* (*regulatory framework*) – здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональну політику та правові акти, що сприяють розвитку приватного сектору;

- *верховенство закону* (*rule of law*) — ступінь довіри різних суб'єктів до встановлених суспільством норм і дотримання цих норм (зокрема, захист прав власності);

- *протидія корупції* (*control of corruption*).

Оцінювання за кожним із цих шести індексів здійснюється шляхом бальної системи на основі аналізу великої кількості вторинних даних, а також цільових досліджень і вимірів сприйняття, які проводять агентства з оцінки ризиків і соціологічні компанії.

За результатами міжнародних оцінок, Україна перебуває на рівні країн із значно нижчим рівнем економічного розвитку. Зокрема, за індексом GRICS Україна займає нижчі позиції за такими критеріями, як якість державних послуг, підзвітність, якість регуляторної політики, верховенство права та контроль корупції.

Дослідження показують, що система виконавчої влади України залишається недостатньо відкритою для громадян і бізнесу. За індексом непрозорості Kurtzman Group, Україна посідає 46 місце серед найбільших країн світу, поруч із Індонезією та Китаєм. Такий рівень непрозорості

призводить до додаткових витрат інвесторів на рівні 5,64% інвестиційних ресурсів через підвищені ризики. Експерти зазначають, що зниження індексу непрозорості на 1 пункт корелює з підвищенням середньорічного ВВП на душу населення на 986 доларів США, збільшенням прямих іноземних інвестицій у ВВП на 1% і зниженням інфляції на 0,46%.

Відповідно до сучасної концепції «доброго публічного управління» можна виділити ключові групи параметрів якості державного управління, які мають враховуватися при оцінці діяльності органів виконавчої влади:

- параметри підвищення якості державних послуг;
- параметри зниження питомих витрат на надання послуг;
- параметри підвищення результативності діяльності;
- параметри прозорості та підзвітності діяльності державних органів;
- параметри оперативності реагування органів влади на нові та змінні потреби суспільства [151].

У ході дослідження встановлено, що станом на сьогодні в Україні відсутній досвід комплексного оцінювання діяльності органів влади на кожному етапі процесу прийняття управлінських рішень. Це є вагомим перешкодою для підвищення якості управлінських послуг та загальної ефективності роботи органів влади.

Водночас у світовій практиці сформовані та функціонують розвинені системи управління якістю. Зокрема, у європейських країнах значну роль відіграють такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та інші. Найвищий інтерес до впровадження процедур забезпечення якості спостерігався на початку 1990-х років XX століття.

Виділяють такі ключові переваги оцінювання результативності діяльності органів влади на основі реалізації місцевих програм:

- оцінювання сприяє підвищенню якості програм, спрямованих на надання різноманітних послуг населенню, що, в свою чергу, позитивно впливає на покращення рівня життя громадян;

- визначені критерії оцінювання дозволяють органам місцевої влади ідентифікувати оптимальні шляхи вдосконалення їх діяльності з метою забезпечення високоякісних публічних послуг;

- критерії оцінювання посилюють рівень відповідальності органів влади, мають вагоме значення для бюджетного процесу, зокрема шляхом оцінки відповідності між рівнем наданих послуг та обсягом витрачених ресурсів;

- оцінювання підвищує прозорість діяльності органів влади, оскільки результати оцінювання є відкритими та доступними для широкого кола зацікавлених сторін.

За критеріями ефективності та продуктивності у багатьох країнах застосовуються різноманітні технології оцінювання, серед яких:

- підвищення ефективності за умови одночасного скорочення витрат на утримання персоналу;

- підвищення ефективності при незмінному рівні витрат на персонал;

- скорочення витрат на утримання персоналу без зниження ефективності;

- підвищення ефективності за умови пропорційного збільшення витрат на утримання персоналу в невеликому обсязі [5].

У дослідженні О. Криворучка вивчено декілька технологій, за допомогою яких здійснюється аналіз ефективності діяльності органів публічної влади [40].

1. Порівняння результатів. Ця технологія базується на аналізі конкретних кількісних та якісних даних, що дозволяє виявити причини різниці у рівнях продуктивності та ефективності між окремими органами влади. Завдяки порівнянню результатів органи влади різних рівнів обмінюються інформацією, проводять спільні обговорення та аналіз, що сприяє виробленню оптимальних управлінських рішень.

Варто враховувати, що відмінності у результатах можуть зумовлюватися географічним розташуванням, природно-кліматичними умовами та іншими зовнішніми факторами. Проте окремі органи влади демонструють вищу ефективність завдяки застосуванню більш досконалих

методів і стратегій управління, які можуть бути використані як модель для покращення діяльності інших органів з метою досягнення кращих результатів.

2. *Заплановане у порівнянні з досягнутим.* Даний метод аналізу результатів ґрунтується на встановленні конкретних цілей діяльності органів влади, які можуть формуватися на основі таких джерел: аналізу попередніх показників виконання, порівнянні діяльності аналогічних організацій чи структур у визначений період, затверджених стандартів, а також даних приватного сектору та недержавних організацій, а також на основі вивчення реальних потреб населення [139].

Важливо, щоб встановлені виконавчі цілі та стандарти були адекватними, тобто не перебільшеними або, навпаки, заниженими. Водночас, визначення цілей само по собі не гарантує досягнення високої якості та ефективності діяльності. При формуванні цілей і завдань на наступний фінансовий рік органи влади повинні ретельно враховувати свої довгострокові стратегічні плани, доступність ресурсів, комплекс запланованих заходів, пріоритетні напрями політики, потреби населення у відповідних послугах, а також зовнішні зміни у соціально-економічному та природному середовищі.

3. *Часові тенденції.* Цей метод базується на припущенні, що діяльність органів місцевого самоврядування упродовж року зазвичай зазнає незначних змін. Зміни відбуваються поступово і можуть бути як позитивними, так і негативними. Проте, навіть незначні щорічні зміни, накопичуючись, можуть сформувати довготривалі тенденції. Тому органи влади повинні систематично збирати, відстежувати та аналізувати показники своєї діяльності протягом кількох років, щоб запобігти виникненню неконтрольованих процесів та своєчасно коригувати управлінські рішення [139].

Г. Сабадош та О. Харченко виокремлюють низку теоретико-методологічних підходів до визначення сутності ефективності, підкреслюючи, що у різних сферах діяльності її тлумачення має власні специфічні особливості. У найзагальнішому вигляді ефективність розглядається ними як здатність досягти певного результату, важливість отриманого результату для

цільової аудиторії та співвідношення значущості цього результату до обсягу затрачених зусиль. Зокрема, у політичній сфері поняття «ефективність» набуває позитивного та бажаного змісту, виступаючи ціннісною характеристикою діяльності. В контексті діяльності органів влади цей термін перетворюється на дієвий політичний символ, здатний мобілізувати громадську думку на підтримку певних ініціатив [144, с. 2-3].

Е. Лофлер пропонує проводити комплексну оцінку ефективності діяльності органів влади з урахуванням таких двох аспектів.

Цільовий аспект ефективності оцінюється на основі динаміки наближення до нормативних значень цільових показників соціально-економічного розвитку з урахуванням критерію «витрати – результати». Основними критеріями оцінки виступають: ступінь досягнення актуальних цілей; динаміка індикаторів, що характеризують загальні соціально-економічні цілі; дотримання екологічних і соціальних обмежень; забезпечення ефективного зростання валового внутрішнього продукту; рівень якості життя населення; а також ефективність реалізації проектів і програм за участю відповідного органу влади [192, с. 24-25].

Функціональний аспект оцінки ефективності базується на показниках якості виконання ключових функцій управління та наявності необхідних умов для їх реалізації. Критерії оцінювання включають: якість системи стратегічного цільового планування та управління; законодавче, нормативне і методичне забезпечення діяльності; ефективність функціонування відповідних підрозділів цільового планування та управління; наявність і якість інформаційно-аналітичної системи оцінки соціально-економічної ситуації; існування неформальних інститутів ринкової інфраструктури; а також функціонування системи професійного навчання і підвищення кваліфікації працівників органів державного управління [72, 26-27].

Останнім часом ефективність публічного управління розглядається через призму двох взаємопов'язаних складових: технічної та економічної ефективності.

Технічна ефективність державного управління характеризується ступенем досягнення визначених цілей діяльності з урахуванням суспільних інтересів. Вона відображає відповідність функціонування системи державного управління вимогам зовнішнього середовища, а також вплив, який ця діяльність має на суспільний стан. Для її оцінки використовуються кількісні та якісні показники, ключовими характеристиками яких є оперативність та регулярність моніторингу.

Економічна ефективність визначається як співвідношення між вартістю наданих послуг і вартістю ресурсів, залучених для їх забезпечення. Вона відображає внутрішній стан системи державного управління, а також ефективність її організаційної та ресурсної діяльності [144, с. 3].

Поняття «критерій ефективності» державного управління визначає характеристику або комплекс характеристик, на основі яких здійснюється оцінка ефективності як системи управління загалом, так і окремих управлінських рішень [144, с. 3].

Оцінка ефективності державного управління є необхідною не лише для самих органів влади, але й для суспільства в цілому, оскільки вона забезпечує контроль за якістю діяльності державних інститутів. Для державних службовців ця оцінка виступає інструментом удосконалення управлінської діяльності.

Фундаментом критеріїв ефективності виступають принципи державного управління, що є об'єктивно зумовленими нормативними вимогами, сформованими на основі практики соціального та державного управління, а також інструментами регулювання взаємозв'язку між цілями та результатами управлінської діяльності. Цінності, цілі, концепції та принципи державного управління, нормативно-правова база системи управління, а також суспільні потреби й інтереси – усі ці складові критеріїв ефективності мають змінний характер і залежать від суспільно-державного устрою, політичного режиму та конкретного історичного і природного середовища, у якому функціонує певне суспільство.

Ефективність державного управління проявляється на всіх рівнях функціонування системи: від окремої організації до територіальної громади, від місцевого рівня до регіонального, а також від регіонального співтовариства до соціальної системи і її політичної організації — держави. На кожному рівні ефективність вимірюється власними критеріями, які відображають співвідношення між поставленими цілями і досягнутими результатами, а також відповідність цих результатів інтересам керівників і керованих, сформульованих у цілях.

За оцінками Г. Сабадоша та О. Харченка, процес реформування системи управління в Україні та її економічного розвитку продемонстрував, що саме «дерегуляція по вертикалі та горизонталі» у більшості господарських і суспільних відносин мала найсуттєвіший негативний вплив на подальший розвиток. Цей стан погіршився внаслідок неузгодженості та протиріч між економічними, політичними, правовими й ідеологічними компонентами влади, що ускладнювало сутність трансформаційних реформ [144, с. 4].

Потенціал і якість соціально-економічних трансформацій залежать не стільки від безпосереднього впливу апарату управління на суспільство, скільки від зворотного впливу суспільства на апарат управління та здатності останнього враховувати вимоги щодо свого відповідного реформування. Іншими словами, влада повинна отримувати оцінку своєї діяльності від суспільства і змінюватися на його вимогу. Результати діяльності органів влади перш за все мають оцінюватися з позиції соціальної ефективності політико-адміністративного управління.

Задача створення ефективної системи оцінки діяльності органів публічної влади та їх представників потребує вироблення практичних моделей її впровадження, що пов'язано з великою кількістю специфічних чинників, характерних для державної служби. Ці чинники в сукупності створюють значні перешкоди для впровадження системи оцінювання ефективності.

За висновками Б. Гаврилишина, протягом останніх десятиліть спостерігається вибухоподібне зростання кількості кількісних показників, що

використовуються для визначення параметрів численних явищ: розроблено десятки тисяч нових стандартів, критеріїв та індикаторів. Проте, попри це, ми досі не наблизилися до створення комплексного показника ефективності суспільств і, ймовірно, не зможемо це зробити найближчим часом. Однією з причин є те, що суспільство ніколи не розглядалося як єдина система з позиції сукупної ефективності, а поняття ефективності застосовувалося лише щодо окремих процесів, корпорацій, організацій, програм або в найкращому випадку – до економіки в цілому. Відсутня можливість виміряти ефективність нації-держави з урахуванням економічних, соціальних і політичних інститутів, які спільно визначають функціонування країни [18, с. 200].

Особливі труднощі виникають при оцінюванні ефективності політичного правління. Такі цінності, як свобода і справедливість, є загальноприйнятими і бажаними для суспільства, однак ступінь їх досягнення, ціна та компроміси, на які слід піти, виходять за межі компетенції виключно статистичних методів.

Умови існування людини здебільшого не піддаються точному кількісному виміру, адже вони суттєво різняться залежно від значущості, яку надають їм окремі індивідууми, громади чи суспільства загалом.

Якість життя людини залежить від багатьох чинників: фізичного та психічного здоров'я, походження, соціального статусу, здібностей, прагнень, досягнень, світогляду, а також від ступеня відповідності між уявленнями про ідеальний суспільний лад, її статусом у суспільстві та існуючою соціальною реальністю. Наприклад, для журналістів свобода слова є однією з найважливіших ознак ідеального суспільства, для бізнесмена – право на прибуток, для музиканта – право на творчість. Існують базові права, потреби та устремління, задоволення яких є індикатором належного функціонування суспільства. Серед них – право народитися та існувати, право на мінімальний матеріальний добробут, можливість навчатися, вільно мислити, вірити, спілкуватися, мати вплив, кохати, працювати, проявляти себе як особистість.

Деякі потреби, такі як бажання навчатися, потребують наявності відповідної інфраструктури – шкіл, які можна ефективно функціонувати лише за умов стабільної економіки та політичного правління. Економіка виділяє ресурси на будівництво навчальних закладів, а політичне правління визначає пріоритети та розподіл цих ресурсів, формуючи структуру системи освіти. Таким чином, задоволення потреб більшості населення залежить від скоординованої роботи економічної системи, політичного правління та їх взаємодії, які, у свою чергу, визначаються моральними цінностями суспільства.

Велика кількість соціальних показників базується на тлумаченні основних потреб людини [199]. Розглянемо деякі з них.

Здоров'я. Існують прямі індикатори стану здоров'я, зокрема рівень дитячої смертності та середня тривалість життя, а також непрямі показники, такі як кількість лікарів або лікарняних ліжок на певну кількість населення.

Харчування. Існує добре розроблена система показників, що відображають потреби в харчуванні, наприклад, добова калорійність раціону, а також необхідний вміст білків і вітамінів. Втім, чим далі від основних базових потреб, тим складніше оцінити процеси, що стають все менш вимірними.

Житло. Однією з базових потреб людини є житло, яке виконує принаймні три функції у формуванні добробуту: забезпечує матеріальний комфорт, естетичне задоволення та служить показником статусу, оскільки оцінюється іншими як індикатор рівня добробуту.

Освіта. Ця сфера має досить чіткі показники, такі як рівень грамотності, середня тривалість навчання і охоплення дітей різних вікових груп шкільною освітою. Водночас значно складніше оцінити якість освіти та її практичну користь.

Працевлаштування. Шанс знайти роботу можна виміряти за статистикою зайнятості та безробіття. Кількісно оцінюються умови праці — типи робіт, тривалість робочого тижня, рівень виробничого травматизму. Також можна порівняти матеріальну винагороду, зокрема розмір заробітної

плати. Проте дуже важко виміряти такі суб'єктивні показники, як моральне задоволення від роботи, її змістовність і доброзичливість стосунків на робочому місці.

Відпочинок. Природні потреби людини включають повноцінний відпочинок і відновлення сил. Показниками рекреаційних можливостей можуть служити статистичні дані про кількість кінотеатрів, телевізорів та інших засобів дозвілля.

Соціальне забезпечення. Це як одна з цілей економічного розвитку, так і його потенційний побічний ефект. Пенсії за віком підвищують соціальну захищеність людини, зміцнюють її почуття незалежності, гідності та самоповаги. Проте статистика соціального забезпечення не завжди враховує матеріальну самостійність пенсіонерів або їх психологічний стан.

Основними «мірлами» життєздатності суспільства є рівень інформованості громадян, їх відчуття значущості, корисності, належності до суспільного організму, а також задоволеність життєвими досягненнями і перспективами. Соціальні потреби і їх задоволення значною мірою залежать від ефективності політичного устрою, який може проявляти як соціальне благополуччя, так і соціальні конфлікти, відображені в політичній сфері [38].

Оцінка ефективності політичного правління пов'язана зі складністю, важливістю і суперечливістю. У сучасному світі політичні системи дедалі частіше піддаються критиці – як відкритій, так і прихованій. Відсутність універсальної політичної моделі унеможлиблює створення єдиної системи критеріїв для оцінки всіх типів політичного правління. Тому такі оцінки завжди мають відносний характер і базуються на суб'єктивних уявленнях про справедливість і правильність.

Способи використання влади охоплюють широкий спектр методів – від дотримання панівної ідеології, законів і конституції до прагматичного врахування конкретних обставин і навіть свавілля. В процесі прийняття політичних рішень може бути як прозорість і передбачуваність, так і закритість і суперечливість. Існує три основні способи реалізації влади:

- 1) примус і нав'язування;

- 2) переконання та просвітництво;
- 3) реагування на ініціативи і потреби громадян. Зазвичай ці методи комбінуються.

Вартість правління – це матеріальні витрати, наприклад, частка валового національного продукту, що витрачається на діяльність усіх рівнів державного управління.

Прийнятність влади визначається через соціологічні дослідження, які, попри схожість з опитуваннями, часто мають більший масштаб і можуть слугувати важливим індикатором задоволеності чи незадоволеності політичними інститутами. Такі дослідження виявляють рівень довіри чи недовіри до владних структур, ступінь політичної відчуженості. Можна також порівняти рівень доступності до політичної влади, реальну участь громадян у прийнятті рішень – це показники гнучкості, адаптивності і відкритості політичної системи, її здатності змінюватися, уникаючи гострих конфліктів. Рівень протистояння й незгод можна розглядати як наближений індикатор добровільної прийнятності певного типу політичного правління.

Отже, комплексними, хоч і важко вимірюваними, індикаторами суспільної ефективності є відповідність між економічним потенціалом (природним і людським) та економічними результатами, соціальними прагненнями і відносинами, політичними ідеалами та їх реалізацією, тобто узгодженість цінностей, потреб і рівня їх задоволення [18, с. 210].

Для оцінки діяльності державного органу управління застосовуються кількісний, якісний та змішаний підходи. Кількісна оцінка здійснюється за допомогою абсолютних та відносних показників, що розраховуються на основі статистичних даних. Якісна оцінка базується на аналізі суб'єктивних оцінок щодо основних функцій державних інституцій у межах їх компетенції. Змішаний підхід передбачає інтеграцію кількісних і якісних методів з метою комплексного врахування впливу внутрішніх і зовнішніх чинників на результати функціонування органів публічної влади.

У науковій літературі для позначення процесу оцінювання діяльності

органів державного управління використовуються різні терміни: оцінка результативності, оцінка якості та оцінка ефективності. Під оцінкою результативності розуміється ступінь досягнення запланованих результатів. Оцінка якості характеризує відповідність властивостей процесу або явища їх сутності. Категорія ефективності має більш багатозначний і дискусійний характер, що свідчить про відсутність єдиного науково обґрунтованого визначення.

Для комплексної оцінки ефективності діяльності державних інституцій, спрямованої на покращення соціально-економічного розвитку держави, доцільно розглянути основні теоретичні підходи до визначення поняття «ефективність». Етимологічно термін «ефективність» походить від латинського слова «effectivus», що означає діяльний або творчий, та позначає відносний результат або ефект.

Аналіз наукових джерел свідчить, що попри різноманітність трактувань поняття ефективності, єдиної загальноприйнятої дефініції досі не сформовано. У загальному сенсі ефективність тісно пов'язана з категорією результативності і відображає кінцеві результати діяльності, які є основою для оцінювання функціонування організації, її конкурентоспроможності та характеристик роботи.

Ефективність як економічна категорія суспільно-економічної формації відображає взаємозв'язок між кінцевим виробничим результатом (ефектом) і сукупними затратами, необхідними для його досягнення [1].

Розбіжності у трактуванні ефективності на сучасному етапі розвитку як ключової категорії в економічній та організаційній науці і практиці зумовлює необхідність визначити її сутність і зміст. Погляди різних вчених щодо поняття «ефективність» наведено в табл. 1.1.

Таблиця 1.1. Визначення поняття «ефективність». Джерело [56]

Автор	Визначення ефективності
-------	-------------------------

Базилевич В.Д.	Економічна категорія, яка характеризує співвідношення між досягнутими результатами та ресурсами, витраченими на їх отримання
Дж. Блек	Досягнення поставлених цілей із максимально можливою економією ресурсів
Жнякіна Б. О., Краснова В. В.	Відношення досягнутого результату (ефекту) до ресурсів, витрачених на його отримання
Лямець В. І., Тевяшев А. Д.	Ефективність — це не просто характеристика операції чи процесу роботи системи, що відображає її здатність забезпечувати певний результат, а саме дієвість цієї здатності
Нусінов В. Я., Турило А. М., Темченко А. Г.	Результативність, тобто результат діяльності (ефект), який отримує суспільство, підприємство на одиницю використаних (чи застосованих) ресурсів
Орлов П. А.	Ефективність – це співвідношення між результатом або ефектом певної діяльності та витратами, що пов'язані з її виконанням. При цьому можливі як варіанти співвідношення результату до витрат, так і витрат до результату діяльності.
Макконнелл К. Р.	Співвідношенням між витратами ресурсів і виробленими в результаті їх використання обсягів товарів чи послуг
Мочерний С. В.	Здатність забезпечувати ефект або результативність процесу, проекту тощо, яка визначається як відношення отриманого ефекту чи результату до витрат, що були необхідні для його досягнення.
Райзберг Б. А.	Відносний ефект, результативність процесу, операції, проекту, що визначається як відношення ефекту, результату до витрат, що зумовили його отримання
Сурмін Ю. П.	Показник успішності роботи системи для досягнення встановлених цілей

В. Я. Нусінова, А. М. Турило та А. Г. Темченко розглядають ефективність і результативність як синоніми в контексті використання (або застосування)

ресурсів. У своїх визначеннях вони акцентують увагу на ефективності, досягнутій різними суб'єктами – суспільством, підприємствами та окремими особами – у процесі їхньої діяльності [63].

Отже, інтерпретації поняття ефективності зводяться до того, що ефективність є відносним показником, який відображає співвідношення результатів і витрат, пов'язаних із досягненням цих результатів.

З позиції В. І. Лямця та А. Д. Тевяшева, ефективність не слід розглядати як універсальну характеристику системи, оскільки не всі системи здатні бути ефективними у своїй діяльності. Вони підкреслюють важливість результативності системи – її здатності продукувати певний ефект (результат) у ході функціонування, а не лише описувати систему як таку. Це визначення ефективності є застосовним до будь-яких сфер діяльності.

Отже, можна підсумувати, що зазначені науковці розглядають ефективність як економічну категорію, яка відображає результативність функціонування системи та визначається як відношення отриманого результату (ефекту) до витрат ресурсів і коштів. Залежно від мети оцінювання, результат (ефект) може бути виражений різними показниками, що характеризують як проміжні, так і кінцеві результати діяльності.

Термін «ефект» (від лат. effectus – «виконання, дія») позначає наслідок певних дій або причин і може вимірюватися у матеріальному, соціальному чи грошовому вимірі. Наприклад, ефект може бути оцінений обсягом додатково виробленої або спожитої продукції (одиницями, кубометрами, тоннами тощо), показниками покращення здоров'я населення (зниження рівня захворюваності, смертності, виробничого травматизму, збільшення середньої тривалості життя) тощо.

Е. Дж. Долан і Д. Ліндсей виділяють морфологічну ознаку ефективності – вибір. Вони визначають ефективність як вибір правильних цілей, на які спрямовується вся енергія системи. За їхньою позицією, повна ефективність досягається тоді, коли неможливо внести зміни, які покращили б задоволення потреб однієї особи, не погіршуючи при цьому задоволення інших. Це

трактування відоме як ефективність Парето. В умовах такої ефективності важливим завданням управління є погодження інтересів різних сторін і формування оптимального балансу між комплексом цілей і завдань [165, с. 52].

Американські науковці розрізняють два види ефективності: “efficiency” та “effectiveness”. Згідно зі словником *Oxford Dictionary*, поняття efficiency пов’язане з досягненням бажаного, успішного або очікуваного результату, тобто воно характеризує сам результат процесу. Натомість effectiveness визначається як сукупність методів, що дозволяють зменшити час і витрати, необхідні для досягнення поставленої мети, тобто зосереджується на оптимізації процесу.

Американський дослідник Е. Савас виділяє, що дієвість (“efficiency”) може бути кількісно виміряна через коефіцієнт корисної дії, натомість ефективність (“effectiveness”) має якісний, оцінний характер. За його концепцією, саме це розмежування лежить в основі відокремлення політики від адміністрування: діяльність управлінця полягає у досягненні оптимального результату за рахунок наявних матеріальних та людських ресурсів. При цьому мінімальною вимогою є покращення того, що вже робиться (тобто підвищення efficiency), тоді як основою для успіху є впровадження інновацій і змін, які забезпечують досягнення нових можливостей (effectiveness) [152, с. 6].

Оцінка ефективності діяльності органів влади є важливою складовою процесу вдосконалення публічного управління. Водночас ця оцінка має суб’єктивний характер, оскільки кожен суб’єкт економіки чи інституційна одиниця можуть формувати власне уявлення про ефективність та раціональність управлінських рішень. Проте наявність індивідуальних позицій не виключає необхідності проведення кваліфікованої та професійної оцінки якості роботи державних органів, яку повинні здійснювати компетентні експерти та спеціалісти. При цьому аналіз має базуватися на використанні передових світових і вітчизняних практик, застосуванні стандартизованих та уніфікованих методик оцінювання, а також враховувати

спеціально розроблений комплекс показників.

Об'єктивне та достовірне оцінювання ефективності діяльності державних інституцій вимагає розробки адекватних критеріїв. У загальноприйнятому розумінні критерій виступає як засіб судження — кількісна або якісна характеристика, на основі якої здійснюється оцінка конкретного процесу чи явища. Іншими словами, критерій є «мірилом» достовірності знань і відповідності об'єктивній реальності, що дозволяє формувати обґрунтоване ставлення або думку щодо результатів функціонування певного суб'єкта. На відміну від показників, критерії забезпечують не лише вимір кількісних параметрів діяльності, а й аналіз якісних характеристик. Так, рівень і якість державного управління може оцінюватися через призму його відповідності потребам та інтересам суспільства.

Енциклопедія Сучасної України визначає як головний критерій соціально-економічної ефективності міру задоволення кінцевих потреб суспільства і, передусім, потреб, пов'язаних із розвитком людської особистості. Соціально-економічну ефективність має та економічна система, яка найбільшою мірою забезпечує задоволення різноманітних потреб людей (матеріальних, соціальних, духовних) і гарантує високий рівень та якість життя. Основою такої ефективності слугує оптимальний розподіл наявних у суспільстві ресурсів між галузями, секторами і сферами національної економіки [29].

У контексті різних об'єктів державного управління неможливо застосовувати універсальний критерій ефективності, оскільки кожен конкретний випадок вимагає комплексної оцінки досягнутих результатів. Відповідно, у сфері державного управління виокремлюють різні види ефективності, що обумовлені специфікою завдань, покладених на державні органи. Найпоширенішими об'єктами оцінювання ефективності виступають соціальна та економічна сфери.

Органи публічного управління розробляють відповідні програми,

проекти, прогнози та плани розвитку окремих галузей, регіонів і громад. Досягнення економічної ефективності полягає у підвищенні показників продуктивності, рентабельності та інноваційної активності, а також у зниженні енергоємності й матеріаломісткості продукції. Це сприяє економії ресурсів і коштів шляхом оптимізації та раціоналізації діяльності. Економічна ефективність відображається як у кількісних показниках виробництва та розподілу національного багатства, так і через ступінь відкритості економіки, свободу підприємництва і торгівлі.

Соціальна ефективність характеризується здатністю оцінювати результативність публічного управління у соціальній сфері, спрямовану на розв'язання соціальних проблем громадськості з метою підвищення якості та рівня життя населення. Досягнення соціальної ефективності означає покращення задоволення людських потреб та зростання добробуту громадян. Важливими складовими якості життя є показники економічного добробуту, такі як доходи, заощадження, рівень соціального захисту, а також умови праці, зайнятості, побуту, дозвілля, житлові умови, стан здоров'я, рівень освіти, екологічна та соціальна безпека.

Соціальна ефективність виступає якісною характеристикою діяльності державної інституції, що відображає ступінь відповідності цілей органу влади потребам населення. Для визначення загальної соціальної ефективності застосовуються різноманітні методики оцінки, серед яких особливе місце займають соціологічні дослідження, спрямовані на вивчення рівня задоволення населення ключовими складовими якості життя.

На думку Б. Гаврилишина, ефективність управління або влади залежить не стільки від їхньої внутрішньої сутності, скільки від того, як вони сприймаються тими, на кого поширюється їхній вплив. Отже, соціальна ефективність влади фактично є синонімом її прийнятності для суспільства. [18, с. 58].

Б. Гаврилишин наголошує, що прийнятність влади суспільством є ключовим показником визнаної законності, ефективності та життєздатності

політичного управління. За його твердженням, оцінка політичних інституцій громадянами формується на основі їхнього попереднього досвіду, знання альтернатив, а також відповідно до існуючих цінностей і очікувань. Критеріями такої оцінки є: свобода віросповідання, поглядів, слова, громадських об'єднань, пересування та еміграції; дотримання справедливості, законності та правосуддя; можливість отримання освіти, працевлаштування, участі у політичному житті; ефективність економічної діяльності, справедливий розподіл ресурсів, якість життя і соціальні відносини; а також зовнішній вплив, імідж країни, її престиж і визнання її потужності [18, с. 209].

У більшості випадків соціальну ефективність, на відміну від економічної, не можливо кількісно виміряти. Тому її визначають на основі якісних змін, що відбуваються в суспільстві, та оцінюють за досягненнями, такими як скорочення часу обслуговування клієнтів, розширення асортименту послуг, підвищення їх якості, врахування побажань споживачів, покращення соціально-психологічного клімату тощо.

Загальна ефективність державного управління формується завдяки взаємодії двох ключових складових економічної системи — держави у вигляді її органів та посадових осіб, а також суспільства, його керованих об'єктів і структур самоуправління.

Впровадження ефективної системи оцінки діяльності державних органів потребує відповідних ресурсних витрат, однак сприяє виявленню їхніх недоліків, підвищенню результативності та забезпеченню чіткої відповідальності кожного працівника за результати роботи. Така система має забезпечувати безперервний моніторинг, регулярну внутрішню та зовнішню звітність щодо досягнутого прогресу, а також оцінку реалізованих програм державного управління. Ефективність управління неможлива без належного контролю, що вимагає посилення потенціалу державного фінансового контролю. Особливо важливим наразі стає аудит ефективності, який фокусується на раціональному використанні фінансових ресурсів державних органів.

Прагнення до підвищення ефективності та впровадження механізмів її оцінки супроводжується розробкою та реалізацією відповідного нормативно-правового регулювання. Спостерігається зростання професіоналізму, престижу і конкурентоспроможності державної служби, а також посилення прозорості, підзвітності державних інституцій, створення оптимальної структури та системи розподілу функцій.

Формування показників ефективності діяльності державних органів передбачає створення об'єктивної, комплексної системи індикаторів, що описують або вимірюють результати їх функціонування та успішність у досягненні поставлених цілей. Індикатор виступає базовим інтегральним показником системи індикативного планування, який кількісно відображає якісні характеристики процесу. Вимоги до таких індикаторів включають достовірність, економічність, прозорість, співставність, сучасність, регулярність, гнучкість, надійність, адаптивність та дієвість.

При формуванні системи показників ефективності діяльності державної інституції можна ви ділити такі індикатори оцінки державного управління [70, с. 97-98]:

- *дієвість* – це ступінь досягнення державним органом визначених цілей, який вимірюється шляхом порівняння планованих та фактичних результатів діяльності. Оцінка дієвості може здійснюватися як для окремого працівника, так і для колективу або інституції в цілому;

- *економічність* характеризується співвідношенням між ресурсами, передбаченими для досягнення певних цілей, та фактично використаними ресурсами;

- *якість* діяльності державної інституції визначається ступенем відповідності її функціонування встановленим вимогам і очікуванням;

- *впровадження інновацій* – індикатор, що відображає фактичне застосування новітніх досягнень і прогресивних методів у діяльності організації з метою досягнення поставлених завдань;

- *продуктивність* державного органу може оцінюватися обсягом

виробленої управлінської інформації або кількістю наданих користувачам послуг;

- *адаптивність* інституції проявляється у здатності ефективно виконувати визначені функції в межах варіабельності зовнішніх умов; ширший діапазон таких умов свідчить про більшу адаптивність;

- *гнучкість* характеризує здатність органів державного управління трансформувати свою роль у процесі прийняття рішень відповідно до змінних завдань, встановлювати нові зв'язки, не порушуючи структурну організацію;

- *оперативність прийняття рішень* визначається своєчасністю виявлення управлінських проблем і швидкістю їх розв'язання, що забезпечує максимальне виконання цілей при збереженні стабільності управлінських процесів;

- *надійність* державного органу характеризується безвідмовним функціонуванням, тобто здатністю виконувати завдання у встановлені терміни та в межах виділених ресурсів. Для оцінки надійності використовуються показники виконання планових завдань, дотримання нормативів і відсутність відхилень від інструкцій;

- *добросовісність* передбачає орієнтацію дій державного органу на захист публічних інтересів і відмову державного службовця від пріоритету приватних інтересів у процесі виконання службових повноважень.

Оцінка ефективності діяльності державних органів здійснюється за різними підходами:

- правовий підхід зосереджується на відсутності правопорушень, зловживань службовим становищем, корупції та бюрократії;

- організаційний підхід оцінює умови прийому громадян, оперативність реагування на запити, рівень обслуговування та доступність інформації;

- соціально-орієнтований підхід базується на аналізі скарг і позитивних відгуків населення, отриманих шляхом соціологічних опитувань;

- експертний підхід враховує думку фахівців щодо суспільної корисності і доцільності функціонування конкретних інституцій;

- технологічний підхід оцінює наявність і використання електронних засобів комунікації та обробки інформації;

- прагматичний підхід ґрунтується на оцінці кількісних і якісних показників результативності діяльності.

За прагматичним підходом застосовують розрахунок трьох видів ефективності: цільової, результативної та ресурсної (витратної). Цільова ефективність відображає відповідність цілей потребам і нормам; результативна – співвідношення фактичних результатів із поставленими цілями; ресурсна – співвідношення витрачених ресурсів і отриманих результатів.

При цьому у визначенні показників ефективності враховують поточні витрати на утримання органу, експлуатацію технічних засобів, підготовку кадрів та інформаційне забезпечення.

Оцінка діяльності державного органу ускладнюється тим, що він не виробляє матеріальних благ і не підлягає прямому економічному вимірюванню, а надає публічні послуги, що спрямовані на підтримання порядку та задоволення суспільних потреб. Результатом є ступінь задоволеності споживачів цих послуг, що важко виміряти кількісно. Тому акцент робиться на соціально-економічних змінах, які забезпечують рівний доступ населення до освіти, культури, охорони здоров'я, комунального господарства, транспорту, адміністративних послуг тощо.

Важливим показником суспільного благополуччя є рівномірний розподіл виробничих потужностей і інфраструктури, що впливає на умови праці, побуту та відпочинку.

У світовій практиці для оцінки задоволеності громадян якістю публічних послуг широко застосовуються соціологічні опитування, які дозволяють вивчати поінформованість населення про діяльність органів влади, джерела інформації та рівень контактів із цими установами. Аналіз отриманих даних дає змогу визначити рівень довіри громадян і виявити проблеми низької якості обслуговування.

З огляду на динамічні соціально-економічні зміни і зростаючу

складність систем державного управління, виникає необхідність удосконалення методів управління державною службою та підвищення ефективності державних службовців.

У сучасних умовах показники витрат на реалізацію державної діяльності вже не є єдиним критерієм ефективності. Державні органи все частіше застосовують практики бізнес-сектору, зокрема принципи тотального менеджменту якості. Змінюється і ставлення громадян, які очікують підвищення якості послуг, індивідуального підходу та оптимального співвідношення «ціна-якість».

Державні органи розглядаються як система публічних служб, де кожне робоче місце є складовою загального функціонування. Оцінка результативності державних службовців може здійснюватися за допомогою методики КРІ (Key Performance Indicators – ключові показники ефективності).

Специфіка діяльності публічного службовця полягає у здійсненні управлінських функцій: прогнозування, планування, розробка рішень, моніторинг та контроль. Результативність цього процесу характеризує ступінь досягнення цілей із дотриманням регламентів. Ефективність визначається як співвідношення результатів і витрат, що передбачає максимізацію якості досягнутих результатів при мінімальних витратах. Отже, для повноцінної оцінки необхідно враховувати як результативність, так і ефективність, оскільки баланс між ними є фундаментальним.

Ефективність визначається як співвідношення між досягнутими результатами та витраченими на їх отримання ресурсами. За умови належного функціонування системи кожен державний службовець публічного органу влади усвідомлюватиме взаємозв'язок своїх конкретних обов'язків із стратегічними цілями як свого підрозділу, так і органу влади загалом. У зв'язку з цим особливого значення набирає запропонована схема ключових показників результативності в системі органів державної влади:

- персональні КРІ фахівців з питань реформ;
- персональні КРІ державних службовців відповідних структурних

підрозділів;

- персональні КРІ генеральних директорів директоратів;
- персональні КРІ керівників самостійних структурних підрозділів;
- персональні КРІ керівників ЦОВВ та державних секретарів міністерств

[93];

- показники результативності державних стратегій і програм.

Отже, загальна ефективність функціонування органу публічної влади напряму залежить від ефективності роботи кожного окремого службовця та скоординованої взаємодії працівників у структурних підрозділах і між самими підрозділами. Публічні службовці повинні прагнути не лише формально виконувати поточні завдання, а й якісно досягати стратегічних цілей органу публічної влади та держави в цілому. У цьому контексті виникає необхідність впровадження стандартів оцінки досягнутих результатів, які водночас слугуватимуть ефективним мотиваційним і заохочувальним механізмом.

1.2 Зарубіжний досвід оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади

*«Великої нацією нас робить не наше багатство,
а те, як ми їм управляємо» (Теодор Рузвельт).*

Зважаючи на актуальність та необхідність підвищення ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні, у ході цього дослідження вивчено міжнародний досвід та досвід інших країн у цій сфері.

Зарубіжний досвід оцінювання різних сторін діяльності публічної влади вивчали такі вітчизняні науковці, як Н. Алюшина, О. Бабінова, Л. Лисакова, П. Матвієнко, Н. Нижник, О. Поляк, О. Сергєєва а також зарубіжні вчені: І. Барциц, К. Вайс, Е. Ведунг, Д. Нортон, Н. Маннінг, Е. Нілі, Л. Пал. В опублікованих ними працях та ухвалених на їх основі офіційних документах містяться методики оцінювання із достатньо широкою системою показників, які застосовуються в різних країнах світу для визначення рівня розвитку

органів публічної влади та якості надання ними публічних послуг.

Так, дослідниця О. Сергєєва [147] вважає, що в останнє десятиліття у світі особливо активно розвивається інтегральний підхід до рейтингової оцінки ефективності публічної влади, який базується на формуванні єдиного зведеного індикатора. Цей інтегральний показник формується на основі комплексу індикаторів, що відображають різні аспекти роботи публічної влади.

Серед найвідоміших систем оцінювання за інтегральним підходом можна виділити: індикатори публічного управління Інституту Всесвітнього Банку; індекс сприйняття корупції від Transparency International; індекс економічної свободи, розроблений американським Фондом «Спадщина» у співпраці з газетою Wall Street Journal; індекс глобальної конкурентоспроможності, запропонований Світовим економічним форумом; індекс державності, створений Фондом Миру і журналом Foreign Policy.

Найбільш універсальною методикою вважаються розробки Інституту Всесвітнього Банку, які базуються на аналізі таких показників:

- GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) — показник публічного управління;

- WBES (The World Business Environment Survey) — оцінка державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг у контексті взаємодії бізнесу та держави [170];

- BEEPS (The Business Environment and Enterprise Performance Survey) — оцінка якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища та корупції в країнах з перехідною економікою;

- показники ефективності публічного управління на основі опитувань державних службовців та населення [132].

Окрім того, вимірюються такі індекси, як:

- Індекс сприйняття корупції та «Барометр світової корупції»;

- Індекс економічної свободи організацій;

- Індекс непрозорості CLEAR (Corruption, Legal, Economic, Accounting, Regulatory).

Показник GRICS включає шість основних індексів, які характеризують якість системи публічної влади: право голосу і підзвітність, політична стабільність і відсутність насильства, ефективність уряду, якість законодавства, верховенство закону та контроль корупції [7, с. 12-13].

Зазначений показник відображає сукупність відповідей на питання щодо якості публічного управління і формується на основі оцінювання кількох сотень змінних, зібраних із 25 різних джерел, що належать 18 організаціям. Кожен з індексів оцінюється у балах на базі великої кількості вторинних даних, а також цільових досліджень, які здійснюють спеціалізовані компанії, організації, вищі навчальні заклади та агентства з вивчення громадської думки.

Методика дозволяє не лише оцінювати окремі компоненти, а й формувати загальну комплексну оцінку, що дає можливість вибірково відстежувати певні аспекти публічного управління залежно від цілей і потреб оцінювання.

Водночас основним недоліком такого підходу є те, що він розроблений для порівняння індикаторів між різними країнами, а не для аналізу динаміки змін у конкретній сфері всередині однієї країни. Тобто система призначена насамперед для бенчмаркінгу – порівняльної оцінки позиції різних держав у певний проміжок часу.

Головним показником ефективності публічного управління є індекс інституційного середовища, який розраховується на основі опитувань державних службовців та населення за методологією Всесвітнього банку. Цей індекс включає інтегральні оцінки рівня довіри до відомчої політики, чинних правил і ресурсного забезпечення.

Окрім того, виділяються показники публічного управління другого рівня, які базуються на оцінці обмежень і можливостей виконавчої влад [7, с. 16-17].

Під час визначення цих показників застосовуються підходи, розроблені в межах програми підтримки вдосконалення публічного управління в країнах

Центральної та Східної Європи – SIGMA, а також загальна схема оцінки (Common Assessment Framework) [198]. Обидві системи є інструментами вимірювання адміністративного потенціалу, що дозволяють відстежувати його розвиток у часі. Ці показники використовуються для оцінки відповідності стану публічної влади в країнах-кандидатах у члени ЄС стандартам Європейського Союзу. На національному рівні аналізують прогрес порівняно з початковим станом у таких сферах, як державна служба, управління розробкою та реалізацією державної політики, управління державними видатками, контроль за міжнародними фінансовими операціями, зовнішній аудит та державні закупівлі.

Експерти ООН оцінюють ефективність діяльності органів публічної влади за допомогою Індексу розвитку людського потенціалу, який базується на даних про тривалість життя, рівень грамотності, частку ВВП на душу населення та інших подібних показниках.

Під час розробки критеріїв оцінки раціональності та ефективності публічної влади здійснюється послідовне порівняння таких вихідних даних:

- цілей, що реально реалізуються в публічному управлінні, із цілями, об'єктивно визначеними суспільними потребами;
- цілей, досягнутих у процесах управління, із результатами, отриманими в результаті публічного управління (керуючих рішень і дій);
- об'єктивних результатів управління із суспільними потребами та інтересами;
- суспільних витрат на публічне управління з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок цього управління;
- можливостей, закладених у управлінський потенціал, зі ступенем їх реального використання [48].

Отже, на основі порівняльного аналізу, який включає зіставлення цілей і ресурсів, формується другий рівень критеріїв ефективності. Це дозволяє отримувати не лише кількісні, а й якісні показники для оцінки діяльності органів публічної влади.

Сьогодні серед основних методів вимірювання ефективності роботи органів публічної влади у різних країнах використовуються кілька міжнародних систем оцінювання якості, зокрема CAF та IWA-4. Загальна система оцінювання (CAF) є інструментом управління якістю, створеним на базі моделі якості Європейського фонду управління якістю (EFQM). CAF розроблена у співпраці міністрів ЄС, відповідальних за публічне управління, спеціально для організацій державного сектору. Вона слугує засобом багатопараметричного узагальнення та порівняння результатів і можливостей управління, допомагає виявляти слабкі місця й розробляти стратегії їх подолання. Першу версію системи створили у 1997–1998 роках за участю всіх країн-членів ЄС, після чого було розроблено кілька модифікацій, остання з яких датована 2014 роком. CAF базується на 10 критеріях оцінки, які поділяються на дві групи: одна оцінює потенційні можливості організації, інша – результати діяльності у ключових сферах. Кожен критерій розбитий на субкритерії, що робить систему гнучкою для застосування, зокрема й у сфері управління соціальними послугами. Проте одним із недоліків CAF є орієнтація на самооцінку організації, що в українських реаліях може знижувати ефективність застосування цієї системи. У країнах ЄС CAF використовувалась, зокрема, для щорічної оцінки виконання «Стратегії Європи – 2020» у таких напрямках, як «розумна публічна влада», «економічний клімат» та «відкрите управління» [188].

Не менш ефективною системою оцінювання є IWA-4, яка враховує положення програми ООН «Порядок денний на 21 сторіччя: розвиток на місцевому рівні». Ця система містить еталонні приклади послуг і пов'язаних з ними процесів, які мають забезпечувати органи місцевої влади, а також прості методи оцінки ступеня їх ефективності та компетентності надавачів послуг.

Діяльність органу місцевої влади аналізується за 39 показниками у чотирьох напрямках: інституційний розвиток для належного врядування, економічний розвиток, всебічний соціальний розвиток і екологічний розвиток. Самооцінювання дає змогу найвищому керівництву органу місцевої влади

відповідально і добровільно визначати рівень своєї дієвості за кожним із цих показників.

Показники оцінюються за трирівневою шкалою, відомою як режим «світлофору»: «червоний» – означає неприйнятний рівень діяльності, якого не має мати жоден суб'єкт місцевої влади, щоб вважатися надійним; «жовтий» – свідчить про певні зусилля з удосконалення системи надання послуг; «зелений» – показує, що суб'єкт місцевої влади забезпечує мінімально прийнятні умови і може вважатися надійним у наданні публічних послуг.

Водночас метод самооцінювання, хоч і має евристичний характер, не може вважатися єдино прийнятним через ризик завищення оцінок і недостатню адекватність реальному стану. Тому залишається важливим питання розробки універсальної методики оцінювання, яка б включала і зовнішню експертизу.

У міжнародній практиці розроблено спеціальну аналітичну методику для оцінки ефективності роботи публічних органів, відому як «функціональний огляд» (functional review) [47]. Вона ґрунтується на збалансованій системі показників ефективності, що базується на концепції Balanced Scorecard, яка здобула широке поширення як у бізнес-сфері, так і в державному управлінні, часто застосовуючись у вигляді окремих її компонентів [195].

Аналізуючи досвід зарубіжних країн щодо оцінювання діяльності органів місцевої влади, слід зазначити, що в більшості випадків показники ефективності державного управління мають цільову спрямованість і орієнтовані на досягнення загальнодержавних пріоритетів у сфері надання публічних послуг, а також на оптимізацію адміністративних процедур і процесів функціонування державних інституцій [43].

Зокрема, у Великій Британії ефективність вимірюється через систему цільових показників, відповідальність за досягнення яких чітко розмежована між різними державними структурами. Особливу увагу заслуговує британський механізм контролю за реалізацією цих показників: на

спеціальний адміністративний підрозділ – Відділ забезпечення ефективності діяльності, покладено функцію нагляду за реалізацією ключових цілей, визначених прем'єр-міністром. Цей орган спільно з представниками відповідних міністерств розробляє комплексні плани досягнення встановлених результатів, що включають перелік необхідних заходів і проміжні орієнтири, залежно від темпів очікуваного ефекту.

Крім того, відділ забезпечення ефективності відповідає за систематичний моніторинг реалізації цих планів, що передбачає аналіз відхилень між фактичними й запланованими траєкторіями досягнення цільових показників та своєчасне внесення коректив у стратегію або політику відповідної сфери.

Щодо оцінювання органів публічної влади в окремих зарубіжних країнах, тут можна виділити досвід *Німеччини* стосовно оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування. Перш за все, на початку 1990-х років у країні було започатковано "Нову модель управління", основою якої є припущення, що аналіз *соціальних ефектів* від проваджуваної політики дозволить прогнозувати з високим ступенем вірогідності наслідки перерозподілу ресурсів і ухвалення муніципальними органами влади політичних рішень.

Першим інститутом, що втілює у 1992 році проект *виміру ефективності*, став німецький Фонд Бертельсмана. Фонд об'єднав більше 150 муніципалітетів і порівняв ефективність їхньої діяльності в різних напрямках економічної і соціальної політики. У 1996 році була створена некомерційна організація KGSt, метою діяльності якої була інформаційна підтримка діяльності муніципалітетів, реалізація бенчмаркінгових проектів, порівняльний аналіз ефективності діяльності органів місцевої влади.

Зараз у Німеччині бенчмаркінг, заснований на критеріях ефективності, застосовується в основному на місцевому рівні. Проте ініціатива місцевої влади із запровадження системи оцінювання ефективності впливає і на владні органи на регіональному і навіть на федеральному рівнях.

Так, органи влади Берліну використовують індикатори ефективності

програм і політик для обґрунтування необхідності фінансової підтримки з коштів федерального бюджету. Для загальних соціально-економічних питань, які не вимірюються категоріями ефективності та результативності, застосовують такі категорії оцінювання дій місцевої влади, як *якість та належність управління*, що використовуються для вимірювання задоволеності населення проваджуваною політикою та роботою місцевих органів влади [6, с. 151].

Поширення у Німеччині методів бенчмаркінгу і виміру ефективності характеризується *рухом знизу догори* за складноорганізованою ієрархічною структурою органів влади. Таким чином, мережі вимірювання і порівняння ефективності стали новими методами управління, оскільки вони спростили горизонтальну взаємодію і координацію між органами місцевої влади. Водночас відсутність в Німеччині державної реформи місцевого самоврядування та її єдиного координатора, який міг би в директивному порядку коригувати хід цієї реформи і підтримувати ініціативу введення індикаторів ефективності на місцевому рівні, призводить до того, що муніципалітети діють окремо – самі по собі, а не за єдиним цілеспрямованим планом.

У Франції вже понад сім десятиліть ефективно функціонує система *tableau de bord* (Тб), яка слугує інструментом для аналітичного оцінювання шляхом поєднання фінансових та нефінансових показників, взаємопов'язаних причинно-наслідковими зв'язками. Основу цієї системи становлять дві ключові групи показників: цільові, що формуються керівниками вищої ланки відповідно до стратегічних напрямів розвитку, та функціональні, які мають суттєвий вплив на досягнення поставлених цілей.

До переваг *tableau de bord* належить її здатність інтегрувати стратегічні та операційні показники в єдину систему, забезпечуючи багаторівневу деталізацію цілей за допомогою конкретних індикаторів, а також високий рівень узгодженості між запланованими заходами та цільовими орієнтирами. Основним недоліком зазначеної системи вважається відсутність жорсткої структурованості, що може ускладнювати процеси аналізу та управління.

Варто також згадати французьку технологію призми ефективності, яка є

тривимірною, гнучкою системою оцінки, здатною адаптуватися до потреб різних рівнів аналізу — від окремого бізнес-процесу або структурного підрозділу до оцінювання ефективності роботи всієї організації чи органу влади загалом. Ця технологія дозволяє ідентифікувати ключові стратегічні елементи та управлінські процеси, які необхідно враховувати для точного вимірювання ступеня задоволеності потреб і очікувань зацікавлених сторін. Перевагою призми ефективності є її здатність чітко візуалізувати всі релевантні аспекти ефективності у взаємозв'язку, що є критично важливим для побудови повноцінної карти стратегії та здійснення комплексної оцінки результативності. [60].

У США як на федеральному рівні, так і в більш ніж 40 штатах, впроваджено законодавчо закріплені виконавчі критерії для оцінювання діяльності державних департаментів і муніципалітетів, які активно використовують підхід бенчмаркінгу ефективності органів влади. Важливо підкреслити, що запровадження таких практик значною мірою ґрунтується на ініціативі самих органів управління.

Правову основу для впровадження цього механізму становить Акт про ефективність і результати державного управління (*Government Performance and Results Act*), ухвалений у 1993 році. У межах реалізації положень цього закону у 1994 році було створено Центр оцінювання ефективності, який щорічно формує звіт з порівняльного аналізу результативності діяльності органів місцевої влади. Звіт включає приблизно 200 діаграм за 15 ключовими напрямками надання послуг.

Серед основних критеріїв оцінювання виділяють такі показники, як:

- частка населення, задоволеного якістю місцевого управління та діяльністю органів влади;
- обсяг відремонтованих автомобільних доріг;
- стан економічного розвитку регіону;
- якість рекреаційних зон і парків;
- рівень задоволення потреб громадян у сфері громадського транспорту;

- результати діяльності початкових і середніх навчальних закладів;
- наявність та доступність публічних бібліотек.

Такий підхід дозволяє не лише відслідковувати ефективність конкретних адміністративних одиниць, а й здійснювати міжмуніципальне порівняння, виявляти найкращі практики та вчасно коригувати управлінські стратегії [174].

Управління, орієнтоване на результати, в державному секторі США поширюється не лише на федеральний рівень, а з кінця 1990-х років активно впроваджується також у діяльність місцевих органів влади. Зокрема, вже у 2000 році близько 34% округів із чисельністю населення понад 50 тисяч осіб і 38% міст, у яких проживало понад 25 тисяч мешканців, застосовували різні модифікації систем планування та оцінювання результатів, що ґрунтуються на використанні відповідних показників ефективності [6].

Вартим уваги прикладом у цьому аспекті є місто Саннівейл (штат Каліфорнія), яке одним із перших серед муніципалітетів запровадило системний підхід до оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади. Уже на початку 2000-х років муніципальна адміністрація започаткувала ініціативу, спрямовану на оцінювання та підвищення рівня добробуту населення як одного з ключових показників результативності місцевого управління.

У процесі моніторингу оцінювалися такі напрямки: стан громадської безпеки, якість і доступність освіти, екологічна ситуація, функціональність та безпека транспортної інфраструктури, забезпеченість населення якісним і доступним житлом, рівень економічного розвитку й диверсифікації, активність громадян у суспільному житті та рівень їхньої лояльності до міста, а також наявність можливостей для культурного і дозвілєвого самовираження [6].

Починаючи з 2001 року, місцеві органи влади Канади були залучені до впровадження нової системи оцінювання результативності їхньої діяльності, згідно з якою вони зобов'язані були подавати Міністерству муніципальних справ звітні дані про свою роботу відповідно до оновлених критеріїв оцінки, а

також інформувати платників податків про досягнуті результати. Першим цей підхід був реалізований у провінції Онтаріо.

Запроваджена система містить 35 показників, згрупованих у дев'ять сфер надання муніципальних послуг. Хоча структура критеріїв значною мірою перегукується з американською моделлю, вона має й унікальні риси, притаманні канадському контексту. Серед них – оцінка стану зимових доріг, рівень задоволеності мешканців якістю прибирання снігу, ефективність територіального планування, процеси рекультивації та консолідації земельних ділянок тощо [176].

У Канаді, починаючи з середини 1990-х років, у межах реформи державної служби було суттєво розширено застосування програмно-цільового підходу та вдосконалено систему звітності. Завдяки цьому в оцінці ефективності функціонування державного сектору акцент було зміщено з аналізу витрат і використаних ресурсів на оцінювання досягнутих результатів і соціально значущих наслідків діяльності органів публічної влади [188].

У Нідерландах наприкінці 1990-х років була впроваджена методика оцінки ефективності публічних органів, що базується на досягненні максимальних результатів при мінімальних витратах. Особливу увагу приділено об'єктивності оцінювання діяльності посадових осіб із чітко визначеною відповідальністю. Важливою рисою цієї системи є прозорість: щорічні результати оцінювання державних служб публікуються у ЗМІ та доступні онлайн [188].

В Австралії, починаючи з реформ державної служби на початку 1990-х років, кожне міністерство зобов'язане встановлювати програмні цілі та щорічно звітувати про досягнення цих цілей. Крім того, бюджетне фінансування міністерств стало залежати від оцінки виконання їхніх програм [188].

З метою формування уніфікованих підходів до оцінювання місцевої влади експертами ООН розроблено 22 різні методики, що застосовуються в різних країнах. Серед них – індекс міського управління, барометр місцевого самоврядування, індекс GOFORGOLD (індекс належного управління для

місцевого розвитку), керівництво з оцінювання місцевої демократії (МІДСВ), показники місцевого демократичного управління, методичні рекомендації з аналізу місцевого управління, індекс вимірювання ефективності муніципальної влади (MIDAMOS), обсерваторія демократії, індикатори стратегічної децентралізації для місцевого розвитку, показники благополуччя і прогресу Ради Європи, показники соціального аудиту місцевого управління, показники самооцінки місцевого управління, індекс управління для місцевого розвитку та менеджменту ефективності місцевого управління (індекс GOFORDEV, Філіппіни), індекс відповідальності, прозорості та підзвітності (Македонія), стандарти муніципальної прозорості (Чилі), ініціатива «Місцева чесність» (Global Integrity), а також методологія оцінки потенціалу муніципалітетів з надання основних послуг (Туреччина та Західні Балкани) [142].

При розгляді можливості впровадження цих методик в Україні особливої уваги заслуговують індекс міського управління, барометр місцевого самоврядування та індекс належного управління для місцевого розвитку. За оцінкою дослідниці О. Сергєєвої, світовий досвід пропонує широкий спектр ефективних підходів до оцінки окремих аспектів діяльності публічної влади. Водночас жоден із них не дає всебічного уявлення про те, наскільки ці методики здатні виконувати свої функції на місцевому рівні — бути справжнім відображенням волі територіальних громад і одночасно стимулювати розвиток громадянського суспільства [147].

Ці методики переважно мають "точковий" характер, тобто спрямовані на глибокий аналіз і вимірювання окремих аспектів або характеристик публічної влади, зокрема її якості, належності, ефективності, результативності та репрезентативності. Водночас такі системи оцінювання поєднують як об'єктивні показники, що базуються на статистичних даних, так і суб'єктивні, спрямовані на визначення соціального впливу виконання публічними органами своїх функцій. Цей соціальний ефект відображає рівень задоволеності громадян діяльністю влади і є ключовим параметром оцінки систем публічної влади в більшості країн. У США управління, орієнтоване на

результати, застосовується не лише на федеральному рівні. З кінця 1990-х років цей підхід активно впроваджується й у місцевих органах влади. Так, вже в 2000 році 34% округів із населенням понад 50 тисяч осіб а 38% міст із населенням понад 25 тисяч жителів використовували різні варіанти систем планування та оцінки результатів за різними критеріями ефективності [185].

Одним із показових прикладів у цій галузі є місто Саннівейл у штаті Каліфорнія, яке стало піонером у впровадженні оцінки результатів роботи державних установ. Ще на початку 2000-х років місцева влада розпочала ініціативу з оцінювання та підвищення одного з ключових показників ефективності місцевого управління – рівня життя населення. Під час моніторингу діяльності міської адміністрації враховувалися такі аспекти, як безпека району, рівень освіти, стан навколишнього середовища, раціональність організації та безпека транспортної системи, а також якість, різноманітність і доступність житла. Окрім того, оцінювалися гордість мешканців за свій регіон, їхня участь у громадському житті, рівень економічної диверсифікації та темпи загального економічного зростання, а також досягнення у наданні культурно-дозвільних послуг населенню [185].

Оцінюючи досвід зарубіжних країн, варто відзначити, що в більшості випадків показники ефективності державного управління мають цільовий характер і пов'язані з реалізацією національних пріоритетів у сфері надання державних послуг, а також з удосконаленням процедур і процесів роботи органів влади. Органи державної влади у світі стикаються з викликом підвищення ефективності своєї діяльності, що безпосередньо впливає на рівень добробуту громадян. Для вимірювання та контролю результативності роботи службовців у підвідомчих органах багато урядів впроваджують системи моніторингу. Це дає змогу не лише відстежувати ефективність окремих органів, а й створювати синергетичний ефект, коли зусилля різних державних установ спрямовані на досягнення ключових пріоритетних показників країни.

У сучасному світі у багатьох розвинених державах постає нагальна

потреба оцінки ефективності державних службовців, адже публічна служба є однією з ключових складових стабільного функціонування держави. Якість та сумлінність роботи державних службовців визначає ефективність прийняття управлінських рішень, узгодженість діяльності різних гілок влади, результативність державного апарату загалом, а відтак — добробут кожного громадянина.

Беручи до уваги міжнародний досвід застосування систем оцінювання ефективності місцевих органів публічної влади та оцінюючи можливості їх адаптації в Україні, можна сформулювати такі висновки:

- для впровадження такої системи необхідний комплексний підхід, що включає збір інформації, уніфікацію показників, формування звітності, а також врахування громадської думки через соціологічні дослідження;

- основним результатом використання системи має стати стимулювання місцевих органів влади до підвищення якості надання послуг і ефективного управління територіями, що досягається створенням умов для здорової конкуренції між регіонами, підтримкою громадського контролю, у тому числі фінансовою;

- така система має стати дієвим інструментом підвищення рівня життя населення, покращення діяльності органів влади та зростання їх відповідальності перед громадою.

Критерії ефективності державного управління в країнах ЄС ґрунтуються на значній нормативній базі, ухваленій єдиним європейським урядом (Єврокомісією, ЄК), яка охоплює фінансування, елементи електронного урядування, дослідження інновацій, технічне керівництво та підтримку.

Фінансування сфери оцінювання та удосконалення діяльності органів публічної влади в основному здійснюють Європейський соціальний фонд (ЄСФ) і Європейський Фонд регіонального розвитку (ЄФРР). Фінансування через ці фонди статті «Підвищення інституційної спроможності органів державної влади та зацікавлених сторін й ефективного державного управління» складає близько 4,2 мільярда євро. ЄФРР доповнює це акцентом

на інфраструктурі електронного урядування.

ЄК сприяє посиленню адміністративного потенціалу національних та регіональних адміністрацій шляхом удосконалення структур, людських ресурсів, систем та інструментів. ЄК та інші євроінституції інвестують також в транскордонну сумісність електронного уряду та сприяють повторному використанню загальних ключових цифрових інструментів [18, с. 23].

Найбільш розробленою є нормативна база й політична основа у сфері електронного урядування, які включають: План дій електронного урядування на 2021-2026 рр., що встановлює засадничі принципи та політичні пріоритети державних адміністрацій; відповідні регламенти (eIDAS), що встановлюють правову основу для осіб, компаній (малих і середніх підприємств) і державних адміністрацій щодо впевненого переходу на цифрові технології за допомогою електронної ідентифікації (eID) і довірчих послуг (електронних підписів, електронних печаток, електронних штампів часу, служби електронної доставки та аутентифікації Інтернет-ресурсів); дослідження, які допомагають краще зрозуміти, як зменшити адміністративний тягар, перейти до відкритого уряду та проаналізувати цінність нового покоління послуг електронного уряду.

Важливим механізмом навчання і підтримки є обмін передовим досвідом і базами даних з можливістю пошуку відповідних тематичних досліджень електронного уряду. Крім того, ЄС фінансує дослідницькі та інноваційні проекти через Програму ЄС «Горизонт Європа» 2021-2027. Це, наприклад, LIPSE (Навчання інноваціям у державному секторі), COCOPS (Координація згуртованості в державному секторі майбутнього) або OPSI (Обсерваторія інновацій у державному секторі). Спільний дослідницький центр ЄК вивчає статистику поведінки службовців, пристосовану до політики (BIAP).

Єврокомісія направляє та підтримує держави-члени через вимоги до якості державного управління в ЄС. Щоби допомогти державам-членам покращити своє адміністрування на основі єдиних вимог, Комісія створила Службу підтримки структурних реформ, яка надаватиме технічну допомогу через Програму підтримки структурних реформ. Крім того, ЄК співфінансує програми винагородження за ефективність в європейському державному

секторі (European Public Sector Award), організовану Європейським інститутом державного управління (EIPA).

Останні 25 років реформ дещо підвищили економічну ефективність та ефективність державного управління у державах-членах ЄС. Загалом заклади стали більш відкритими й прозорими, а доступ до послуг та якість послуг зросла. Проте довіра громадян до держави, соціальна згуртованість і привабливість державного сектора як роботодавця погіршилися. Крім того, не було достатнього покращення у сфері партнерства та в мережах [189].

Багато реформаторських ініціатив по всій Європі зосереджені на перестановці формальних структур і процедур державного управління. Вони часто управляються згори донизу, відображаючи політичну чи бюджетну логіку, й іноді нехтують розвитком людського потенціалу, переосмислюючи функціонування або змінюючи адміністративну культуру. Державні менеджери часто стикаються з низьким рівнем власної автономії. Інституції рідко заохочують розвивати внутрішню рефлексивну спроможність, що передбачає здатність вчитися на невдачах або впроваджувати інновації. У багатьох країнах тривала та інтенсивна формалістична реструктуризація призвела до загальної «втоми» від реформ [57, с. 229].

Держави-члени, які приєдналися до ЄС після 2004 року, здійснили значну кількість реформ у сфері ефективності державного управління в рамках підготовки до членства в ЄС. Ці реформи були спрямовані на модернізацію формування політики, покращення ефективної координації та створення державної служби, яка базується на визнанні заслуг, нульовій толерантності до корупції і спроможна залучати та утримувати висококваліфікований персонал.

Проте через кілька років після вступу у багатьох із цих країн відповідний прогрес був дещо пригальмований [194]. Їх стійкість часто була під загрозою через відсутність політичного консенсусу щодо змісту й напрямку формування ефективності, а також слабкість і нестабільність державних інститутів.

Серед окремих критеріїв ефективності державного управління в країнах ЄС слід вказати такі:

1) *Надання послуг онлайн.* Якісно розроблені послуги електронного урядування мають потенціал для зміни якості й ефективності надання державних послуг. Звіти про розвиток електронного урядування в ЄС, однак, підкреслюють великі відмінності в ефективності цього врядування у країнах Європи. Найефективніший кластер складається з держав Північної Європи, країн Балтії, країн Іберійського басейну, Німеччини, Мальти, Нідерландів та Австрії. Кластер із найгіршими показниками складається з країн Південно-Східної Європи. Ефективність при цьому вимірюється як середнє значення для 4 основних контрольних показників: орієнтованість на користувача, прозорість, транскордонна мобільність та ключові чинники.

2) *Відкриті дані.* Публікація «відкритих даних» і визначення правил їх повторного використання мають подвійну користь. Вони підвищують прозорість і підзвітність уряду, а також стимулюють надання інноваційних онлайн-послуг приватними операторами [50]. Відкриті дані можуть додатково стимулювати дослідження та участь громадян, щоб посилити доказову базу у виробленні політики [131].

3) *Державне управління за часів фіскальної консолідації.* Фінансова криза посилила бюджетний тиск на уряди та державний сектор і таким чином висунула управління бюджетом на передній план реформ державного сектора.

4) *Можливість протистояння суспільним викликам.* Роль державного управління полягає у тому, щоби передбачати суспільні виклики та активно їх вирішувати, щоби зменшити шоки для громадян і бізнесу. Проте саме державне управління зазнає впливу основних зовнішніх тенденцій і не має миттєвих рішень, які б відповідали на ці тенденції [197].

Отже, за висновками європейських експертів, органи публічної влади повинні прагнути бути: орієнтованими на місію, на інновації, на довгострокову перспективу, децентралізованими, мережевими та готовими приймати ризики [193].

Оскільки складність сучасного суспільства та очікування результатів від урядів різко зростають, домінуючі підходи в державному управлінні

потребують посилення системного підходу. Ключовим елементом такого підходу є підзвітність уряду в умовах меритократії, прозорості та залучення громадян. Під меритократією тут розуміється «влада гідних», тобто система або принцип, за яким владу та вищі посади в суспільстві мають займати люди, які продемонстрували найбільші здібності та заслуги, незалежно від їхнього соціального походження або фінансового статусу.

Органи державної влади повинні краще використовувати знання, ініціативу та чесність своїх працівників, аби бути більш суспільно цінними [175]. Інституційний ландшафт країни складається з багатьох органів публічної влади, які діють на національному, регіональному та місцевому рівнях. Якість взаємодії між цими органами суттєво впливає на ефективність чи неефективність діяльності кожного з них та країни у цілому.

Європейський підхід свідчить про те, що для успішних реформ у сфері ефективності державного управління необхідними є такі вимоги [57, с. 232]:

- реформи мають ґрунтуватися на попередніх оцінках конкретних обставин і даних про ключові проблеми та недоліки;
- необхідно зосереджувати адміністративні реформи меншою мірою на скороченні витрат, а більшою мірою – на цілях/результатах, і націлені на ширше залучення громадськості та персоналу;
- зміна формальних структур і правил є недостатньою, а іноді й не обов'язковою;
- необхідно зосередитися на адміністративній культурі, брати участь у середньо- та довгострокових планах переходу до гнучких організацій, наближених до цінностей державного сектора;
- рівень управлінської автономії та політизації може обмежити впровадженням і впливом реформи;
- прагматичний підхід: доцільно використовувати прості системи, актуальні як для керівництва, так і для персоналу;
- терпіння й наполегливість є важливою частиною успішних реформ, які не слід розглядати як політичну чи технічну вправу, оскільки обов'язковими є комунікація, пошук консенсусу й зміцнення довіри;

- упровадження реформ має базуватися на постійному перегляді/оцінці того, що працює, а що не працює.

Висновки до розділу 1

Проведене дослідження виявило, що в українській науковій літературі бракує робіт, які б ґрунтовно опрацьовували підходи до визначення ефективності діяльності органів влади, адаптовані до сучасних реалій України. Зокрема, відсутні методика, які враховують як актуальні тенденції розвитку управлінської науки, так і провідний міжнародний досвід. Проаналізувавши різні підходи до оцінювання ефективності місцевих органів публічної влади, запропоновані вітчизняними та зарубіжними дослідниками, можна зробити висновок про необхідність розробки комплексної методики оцінки. Така методика повинна враховувати як соціальні, так і економічні складові ефективності державного управління, поєднуючи цільовий та функціональний підходи.

Якість публічного управління залежить від того, наскільки ефективно й результативно органи влади виконують свої функції та зобов'язання перед суспільством. Останні роки відзначилися появою різноманітних методів оцінки діяльності державних органів, які здебільшого запозичені з практики приватного сектора. До них належать такі технології, як бенчмаркінг, реінжиніринг, тотальне управління якістю, сертифікація за стандартом ISO 9001, менеджмент-аудит тощо. Ці інструменти можуть бути ефективно адаптовані для підвищення якості публічного управління.

Проте міжнародні рейтинги свідчать, що Україна значно відстає за рівнем якості державних послуг, прозорості влади, підзвітності, дотримання верховенства права та боротьби з корупцією. Зокрема, за індексом GRICS країна перебуває в нижній частині рейтингу, порівняно навіть з державами, які мають менший економічний потенціал. Додатково дослідження вказують, що система виконавчої влади в Україні залишається закритою для громадян та

бізнесу, що негативно впливає на інвестиційний клімат і підвищує витрати через збільшення ризиків.

Ще однією проблемою є відсутність у нашій країні системного досвіду оцінювання діяльності органів влади на всіх етапах прийняття управлінських рішень. Це гальмує підвищення якості послуг і ефективності роботи державних інституцій.

Досвід зарубіжних країн демонструє, що оцінка ефективності державного управління здебільшого орієнтована на досягнення національних пріоритетів і покращення якості державних послуг. В Україні ж більшість фахівців наголошують на важливості розробки методик оцінювання саме місцевих органів влади, адже саме на цьому рівні відбувається безпосередній контакт із громадянами – споживачами послуг.

Для успішного впровадження таких систем в Україні необхідний комплексний підхід. Він має охоплювати уніфікацію показників, стандартизацію звітності та включати оцінку громадської думки на основі соціологічних досліджень. Головним завданням такої системи має бути стимулювання місцевих органів влади до підвищення якості послуг і ефективного управління територіями. Це, у свою чергу, створить умови для здорової конкуренції між регіонами, посилить громадський контроль і може отримати фінансову підтримку.

Впровадження комплексної системи оцінювання ефективності органів влади має суттєво вплинути на покращення рівня життя населення, підвищення якості управлінської діяльності та посилення відповідальності державних інституцій перед суспільством. Варто також підкреслити, що ефективність роботи органів влади багато в чому залежить від якісної взаємодії між різними ланками публічної влади, що визначає результативність усієї системи управління державою.

Оцінка діяльності органів виконавчої влади повинна базуватися не лише на продуктивності та ефективності, а й враховувати якість державних послуг і рівень задоволеності громадян, оскільки це є ключовим показником соціальної ефективності управління.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО ПРАВОВІ УМОВИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Нормативно-правове забезпечення оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади

Нормативно-правове забезпечення оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади визначається законами, підзаконними актами, локальними та іншими нормативно-правовими актами (НПА), які регулюють процедури та критерії, за якими оцінюється ефективність та дієздатність місцевих органів у виконанні ними своїх функцій.

В цій роботі нами досліджувались НПА органів публічної влади, які тією чи іншою мірою передбачають оцінку та аналіз ефективності управління, спрямованого на соціально-економічний розвиток території, раціональне витрачання бюджетних коштів, виявлення невикористаних резервів, підвищення якості послуг, що надаються населенню, використання інноваційних методів в управлінні, а також застосування методів оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, в тому числі, в умовах широкомасштабного вторгнення.

В історичній ретроспективі, з моменту набуття незалежності і до нашого часу, можна дослідити парадигму розвитку нормативних і програмних документів економічного та соціального спрямування, націлених на закріплення фундаментальних понять і визначень *оцінювання* і *ефективності* майже в усіх сферах публічного управління та оцінювання якості й ефективності діяльності місцевих органів публічної влади як невід'ємної складової державної політики України, які закріплені у відповідних НПА.

Перші кроки до нормативного закріплення необхідності здійснення оцінювання в публічному управлінні в Україні можна прослідкувати вже у

1991 році, коли в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [122] було визначено моніторинг як комплекс дій, спрямованих на збирання, аналіз, збереження та інтерпретацію даних про стан довкілля з метою прогнозування змін і надання науково обґрунтованих пропозицій для управлінських рішень.

Подальший розвиток цієї практики закріплено в Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2005) [90], де передбачено систематичне спостереження за результативністю політики у сфері забезпечення гендерної рівності. Центральний орган виконавчої влади, уповноважений з відповідних питань, здійснює аналіз ефективності заходів із запобігання та протидії дискримінації за ознакою статі, оцінює їхній вплив на соціальні групи та надає методичну підтримку учасникам процесу реалізації політики у цій сфері.

Спроби ввести систему оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади за допомогою підзаконних та відомчих нормативних актів робились у певних відомчих сферах. Так, указом Президента України від 4 липня 2005 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» було дано старт створенню в Україні системи зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) якості освіти» [116]. Одним із засобів оцінювання результатів навчання у режимі моніторингу було запровадження, відповідно до Закону України «Про освіту» 2017 року [119], державної підсумкової атестації (ДПА), яка з 2020 року проводиться у формі ЗНО для усіх випускників системи загальної середньої та професійної освіти.

Державна підсумкова атестація здобувачів початкової освіти здійснюється з метою моніторингу якості освітньої діяльності закладів освіти та/або якості освіти і дозволяє оцінити ефективність роботи як самих навчальних закладів, так і органів управління системи освіти усіх рівнів.

Найбільш актуальними для органів влади, громадян та бізнесу є моніторинг і оцінювання адміністративних та соціальних послуг. В Україні обидві категорії послуг розмежовані. Закон «Про адміністративні послуги» не

вимагає прийняття стандартів таких послуг, хоча відповідно до Закону «Про соціальні послуги» [126], кожна соціальна послуга передбачає обов'язковий стандарт.

Закон «Про адміністративні послуги» (2013) [79] для оцінювання якості та ефективності наданих послуг передбачає використання Порядку проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг та оприлюднення інформації про результати такого моніторингу. Такий Порядок було затверджено постановою КМУ від 11 серпня 2021 р. № 864 «Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг» [69]. В цьому Порядку термін «оціночні дані» визначено як «дані, які збираються, обробляються і аналізуються для оцінки досягнення показників (їх складових) та поділяються на:

- *динамічні оціночні дані*, які послідовно накопичуються протягом звітного періоду та застосовуються для оцінки в узагальненому вигляді;
- *статичні оціночні дані*, які збираються протягом звітного періоду та застосовуються для проведення оцінки одноразово.

Постановою також рекомендовано суб'єктам моніторингу та органам, які беруть участь у проведенні моніторингу, враховувати результати моніторингу, зокрема рейтинг суб'єктів надання адміністративних послуг (ЦНАП), під час визначення розміру премій, надбавок та доплат працівникам зазначених суб'єктів та центрів.

15 грудня 2023 року в Україні набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» [80], який став фундаментальним кроком у правовому регулюванні взаємодії органів публічної адміністрації з громадянами та юридичними особами. Цей нормативний акт встановлює чіткі правила та етапи розгляду адміністративних справ для всіх органів, уповноважених на виконання владних функцій, включаючи органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також інші інституції, які діють у сфері публічного управління.

Згідно зі статтею 14 Закону, адміністративний орган зобов'язаний організувати процес вирішення справ, що належать до його компетенції, таким чином, щоб це відбувалося з мінімальними витратами ресурсів – як фінансових, так і організаційних, – у найбільш простий та ефективний спосіб. Таким чином, на рівні закону чітко встановлено вимогу до органів публічної влади діяти максимально результативно та економно, що підкреслює орієнтацію на досягнення реальної ефективності в адмініструванні.

Закон також упорядковує всі етапи адміністративної процедури на основі прозорих принципів. У випадку їх порушення особа набуває права на судове оскарження дій, бездіяльності або рішень відповідного органу, що істотно підвищує рівень захищеності прав і законних інтересів громадян. У цьому контексті зазначений закон є не лише інструментом нормування адміністративних процесів, а й гарантією справедливого управлінського рішення та підзвітності державних органів.

У сфері соціального забезпечення варто згадати затверджену у 2017 році Методику проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення [97], яка є результатом міжвідомчої співпраці Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України та Національної академії наук України. У цій методиці пропонується системний підхід до моніторингу – регулярного збору, аналізу та представлення інформації для обґрунтованого ухвалення рішень центральними органами виконавчої влади щодо вдосконалення управління соціальними програмами.

Крім того, документ розмежовує поняття моніторингу та оцінювання: перше розглядається як механізм оперативного аналізу функціонування системи, а друге – як інструмент вимірювання соціального ефекту, зокрема через аналіз змін рівня бідності. Такий підхід дозволяє не лише фіксувати факт реалізації соціальних програм, а й виявляти їх реальний вплив на добробут та якість життя цільових груп населення, що є основою для прийняття стратегічних управлінських рішень у публічній сфері.

Закон України «Про соціальні послуги» (2019) [133] закріпив процедуру визначення оцінки якості соціальних послуг як результату показників якості наданої соціальної послуги, тобто сукупності індикаторів, що використовуються для оцінювання процесу та результатів діяльності надавача соціальних послуг на відповідність встановленим вимогам та результативності соціальних послуг щодо профілактики складних життєвих обставин, подолання або мінімізації їх негативних наслідків для осіб/сімей, які перебувають у таких обставинах.

У міжнародній практиці питання моніторингу та оцінювання якості реалізації публічних політик, програм і стратегій традиційно регламентуються спеціальними законами про стратегічне планування. Наявність такого закону дозволяє сформуванню уніфікованої нормативної рамки для встановлення чітких процедур, критеріїв, відповідальних суб'єктів і стандартів оцінювання на всіх рівнях публічного управління. Водночас в Україні наразі відсутній Закон «Про державне стратегічне планування», попри неодноразові спроби його запровадження. Зокрема, відповідні законопроекти подавалися до парламенту ще у 2009 та 2011 роках, однак жоден із них не був ухвалений. Це істотно ускладнює системну інтеграцію функцій моніторингу та оцінювання в структуру національного управління, а також створює фрагментарність правового поля у сфері стратегічного планування.

Наявний Закон України «Про державні цільові програми» від 2004 року [86], хоч і визначає засади формування та реалізації державних програм, не містить жодного згадування термінів «моніторинг» або «оцінювання». Зміст статті 13 цього закону, яка стосується контролю за реалізацією програм, фактично обмежується формальним адміністративним наглядом за виконанням заходів, не передбачаючи жодних інструментів для глибшого аналізу ефективності, досягнення цільових результатів чи впливу на цільові групи населення. Таким чином, цей нормативно-правовий акт не відповідає сучасним вимогам до оцінки ефективності публічних програм у контексті

орієнтації на результат і вплив, які широко застосовуються в міжнародній практиці.

Певний крок уперед у цьому напрямі було здійснено з ухваленням Закону України «Про засади державної регіональної політики» у 2015 році [92]. Цей документ уперше на рівні закону запровадив визначення термінів «моніторинг» та «оцінювання результативності», акцентуючи увагу на використанні офіційної статистики, даних центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, у цьому законі під моніторингом розуміється системне спостереження за динамікою індикаторів реалізації політики, а під оцінюванням – процес аналітичного співставлення фактичних показників із запланованими цільовими значеннями. Такий підхід закладає методологічну основу для запровадження оцінювання на основі доказів (evidence-based evaluation), що відповідає стандартам ОЕСР та рекомендаціям Програми SIGMA.

Разом з тим, навіть у цьому законі моніторинг і оцінка не закріплені як обов'язкові етапи життєвого циклу всіх регіональних стратегій чи програм. Відсутність уніфікованого закону про стратегічне планування продовжує стримувати формування комплексної системи оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади. Цей факт підтверджується й висновками експертів Програми U-LEAD з Європою, які зазначають, що «навіть найбільш інституційно спроможні громади часто не мають внутрішніх регламентів оцінки стратегічних цілей» [205].

Таким чином, удосконалення нормативної бази у сфері стратегічного планування та запровадження єдиного закону, який регламентував би всі етапи оцінювання – від постановки цілей до зовнішньої незалежної експертизи — є нагальною потребою для посилення ефективності й підзвітності системи публічного управління в Україні.

Вагомий крок до правового врегулювання оцінювання у сфері регіонального розвитку зроблено у Законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015), де моніторингу та оцінюванню реалізації

регіональної політики присвячено цілий розділ V. У ньому визначено основи моніторингу, окреслено принципи, на яких базується система моніторингу, встановлено її завдання, а також класифіковано основні види моніторингу для потреб державної регіональної політики.

Організація та координація процесу забезпечення функціонування моніторингу покладена на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну регіональну політику, за активної участі інших суб'єктів цієї політики. У статті 26 Закону конкретизовано напрями оцінювання реалізації державної регіональної політики, серед яких:

- оцінювання індикаторів результативності, ефективності та впливу реалізації документів стратегічного планування на розвиток регіонів, територіальних громад і функціональних типів територій;

- оцінювання ефективності використання публічних фінансових ресурсів, спрямованих на реалізацію завдань державної регіональної політики.

Таке оцінювання здійснюється поетапно: *на стадії підготовки документів стратегічного планування з урахуванням прогнозних результатів і потенційних факторів впливу; на етапі впровадження* – як проміжне оцінювання, необхідне для поточного коригування процесів реалізації політики; *на завершальному етапі* – як ретроспективне оцінювання досягнення запланованих результатів, яке проводиться протягом року після закінчення реалізації відповідного документа.

Таким чином, законодавчо закріплено необхідність системного підходу до оцінювання регіональної політики, що значно наближує практику публічного управління в Україні до стандартів країн-членів ЄС.

Важливо, що розділ 5 Закону України «Про засади державної регіональної політики», який повністю присвячений моніторингу та оцінюванню, викладений в редакції від липня 2022 року – вже в умовах повномасштабного вторгнення, коли вносилися відповідні зміни і уточнення для повноцінної роботи з реалізації державної регіональної політики в умовах воєнного стану. Слід зазначити, що протягом 2022-2024 років зміни до цього Закону вносилися шість разів.

В тому ж 2015 році, майже одночасно із прийняттям закону «Про засади державної регіональної політики», постановою КМУ № 856 затверджені Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [105; 108] (її дію призупинено постановою КМУ від 24 червня 2022 р. № 726), які на час прийняття були важливим чинником для розуміння процедур моніторингу та оцінювання державної регіональної політики.

Як зазначає експерт М. Савва, хоча запроваджена в Україні система моніторингу та оцінювання реалізації державної регіональної політики є важливим кроком у напрямі інституційного зміцнення публічного управління, вона все ще не позбавлена суттєвих недоліків і наразі радше виконує функцію пілотного проекту, що потребує глибокого доопрацювання за результатами практичного застосування [68].

Насамперед, система індикаторів, передбачена відповідними нормативно-методичними актами, не забезпечує комплексної оцінки результативності регіональної політики. Вона переважно фокусується на кількісних матеріальних показниках, таких як створення інфраструктурних об'єктів, освоєння бюджетних коштів або динаміка економічних показників. У той же час, як слушно зауважує експерт, ці індикатори неспроможні охопити вимірювання якісних, нематеріальних змін – таких як трансформація суспільної свідомості, зростання соціального капіталу, довіри до влади або громадянської активності населення.

Крім того, ще одним критично важливим обмеженням є відсутність механізмів інституціоналізованої участі громадськості. Чинні Порядок та Методика моніторингу не передбачають активного залучення громадян, інститутів громадянського суспільства або незалежних експертів до процесу оцінювання ефективності реалізації державної регіональної політики. Це обмежує прозорість, підзвітність і легітимність результатів оцінки, що суперечить сучасним європейським практикам публічного врядування, орієнтованим на інклюзивність і партнерство з громадянами.

Таким чином, актуальним залишається завдання подальшого вдосконалення національної системи оцінювання результативності регіонального розвитку через розширення спектра індикаторів, включення якісних соціальних критеріїв та запровадження процедур громадської участі як необхідного компонента демократичного управління.

У 2016 році було зроблено важливий крок до інституціоналізації оцінювання ефективності державних інвестицій: наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1785 від 25 жовтня 2016 року «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів» [106] вперше офіційно запроваджено механізм моніторингу реалізації державних інвестиційних проєктів на основі принципів прозорості та публічності. Документ закріплює обов'язковість регулярного збору, аналізу й оприлюднення інформації про стан реалізації інвестицій, що фінансуються з державного бюджету, що є інструментом посилення підзвітності органів виконавчої влади перед суспільством.

Наступним кроком стало законодавче закріплення моніторингових функцій у сфері державного підприємництва. Так, Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращання інвестиційного клімату в Україні» від 21 грудня 2016 року № 1797-VIII [106] передбачає запровадження постійного моніторингу виконання затверджених фінансових планів державних підприємств та суб'єктів господарювання з державною часткою. Зокрема, контролю підлягають показники розрахунків із бюджетом та державними цільовими фондами. Цей інструмент моніторингу спрямований на своєчасне виявлення порушень бюджетної дисципліни, а також на посилення фінансової прозорості державного сектору економіки.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що запроваджені механізми моніторингу в інвестиційній та фінансово-господарській сферах є не лише складовими публічного контролю, але й мають безпосередній вплив на формування стратегії управління ефективністю. Їх подальша інтеграція до систем оцінювання в рамках загальної політики забезпечення якості

публічного управління створює передумови для цілісного підходу до оцінювання результативності діяльності органів публічної влади, зокрема в частині планування, реалізації та постаудиту інвестиційних ініціатив.

У 2016 році наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1785 «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів» [106] вперше запроваджено моніторинг реалізації державних інвестиційних проєктів на принципах публічності інформації про результати їх моніторингу.

Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращання інвестиційного клімату в Україні» (2017) передбачив «моніторинг виконання показників розрахунків із бюджетом та державними цільовими фондами, затверджених фінансовими планами державних підприємств, господарських організацій, у статутному капіталі яких є корпоративні права, що належать державі, їхніми дочірніми підприємствами.

Оскільки у згаданих вище НПА процес оцінювання зазвичай супроводжується моніторингом, варто приділити увагу визначенню терміну *моніторинг* (англ. – відстеження) як інструменту оцінювання ефективності діяльності органів влади, зокрема, на місцевому рівні.

Відома дослідниця аналізу політики К. Вайс розглядає моніторинг як «безперервне оцінювання», яке здійснюється для того, «щоб з'ясувати, чи заходи програми виконуються так, як це планувалося, чи досягають ці заходи запланованих цілей програми і чи ресурси використовуються належним чином» [18, с. 618].

Вітчизняний дослідник В. Рейтерович визначає моніторинг як постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному результату. Основними характеристиками моніторингу є системність, динамічність та націленість на прогноз [28, с. 454].

Науковець Д. Сухінін вважає, що саме моніторинг слугує налагодженню взаєморозуміння між органами влади та громадськістю у процесах надання

послуг населенню. Він має багато спільних рис з оцінюванням, у деяких випадках є його складовою, але може функціонувати і як окрема форма [156].

Оцінювання якості діяльності місцевих органів публічної влади передбачає *зовнішню* і *внутрішню* оцінки. *Зовнішня оцінка* діяльності органів влади здійснюється споживачами публічних послуг та управлінських рішень через *зворотній зв'язок* у вигляді звернень громадян, петицій, консультацій з громадськістю, громадського контролю та громадської експертизи. Розглянемо стан правової регламентації цих видів зовнішнього оцінювання діяльності органів влади.

Першим базовим актом у вказаній сфері є Закон «Про звернення громадян» (1996) [114], який реалізує норми ст. 40 Конституції України, відповідно до якої «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Закон створює цілісну систему реагування органів публічної влади на звернення, врегульовуючи владно-громадські відносини. Але на сьогодні він неповною мірою відповідає вимогам сучасності через наявні недоліки, що докладніше розглянемо нижче.

У сфері правового регулювання звернень громадян слід згадати також укази Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» 2013 року [121], а також від 07.02.2008 [120], який скасував попередні укази: «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» (1997) [112], «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» (2002) [88] та «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» (2004) [117].

Нові заходи дозволили істотно покращити роботу в органах публічної влади зі зверненнями громадян, зокрема:

- забезпечили створення та функціонування «гарячих ліній» і «телефонів довіри», запровадили на постійній основі проведення роз'яснювальної роботи з питань реалізації громадянами права на звернення та особистий прийом;

- Секретаріат Президента здійснював постійний моніторинг додержання законодавства з питань звернень громадян місцевими державними адміністраціями та їх структурними підрозділами й періодичні, не рідше одного разу на рік, особисті доповіді керівників про стан роботи місцевих органів виконавчої влади зі зверненнями громадян;

- при обласних та районних державних адміністраціях були утворені постійно діючі комісії з питань розгляду звернень громадян на чолі з керівниками цих органів;

- з початку 2009 року в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування запровадили єдину комп'ютерну систему обліку звернень громадян та контролю за вирішенням порушених в них питань;

- забезпечили впровадження єдиної методики оцінки організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;

- ОДА запровадили щомісячний день контролю, в рамках якого здійснюються виїзні перевірки стану виконання доручень, наданих місцевим органам виконавчої влади за результатами розгляду звернень громадян.

Важливим кроком до підвищення адресності зовнішнього оцінювання діяльності органів публічної влади стало запровадження урядом нового Класифікатора звернень громадян, затвердженого постановою КМУ від 24.09.2008 № 858 [94]. Цим НПА введено більш деталізовану систематизацію звернень: за формою надходження, за ознакою надходження, за видами звернень, за статтю авторів звернень, за суб'єктом, за типом, за категоріями авторів звернень, за соціальним станом авторів звернень, за результатами розгляду.

Крім того, у Класифікаторі ретельніше диференційована тематика основних питань, що порушуються у зверненнях громадян – замість 12 аналіз робиться по 24 темах, що робить цей аналіз більш предметним і глибоким.

Інформаційне підґрунтя для отримання органами влади зворотного зв'язку закріпив у 2011 році і революційний Закон «Про доступ до публічної інформації» [89]. Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться, зокрема, у володінні суб'єктів владних повноважень, та інформації, яка становить суспільний інтерес та зобов'язує усіх розпорядників публічної інформації її оприлюднювати та надавати на запит, передбачає можливість здійснення громадського контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації громадськими організаціями, громадськими радами та громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

Більше десяти років практичного застосування норм цього закону виявили певні недоліки і зауваження щодо його широкого використання, оскільки в ньому закладені «підводні камені» для зловживань, що створюють певні проблеми в отриманні інформації для оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

Використання сучасних інформаційних технологій істотно змінило комунікацію органів влади і громадян. Перехід до систем електронного управління підвищує ефективність документообігу, збільшує прозорість влади, надання адміністративних послуг населенню тощо [137]. Поява нових інструментів комунікації означає посилення зворотного зв'язку між суспільством і владою і, таким чином, дає можливість підвищити якість управління.

Одним із таких дієвих інструментів є *електронні петиції* як демократичний інструмент взаємодії влади і суспільства. Нині цей інструмент використовується у понад 70 державах світу [27]. Адже е-петиції є однією з найпростіших форм громадянської участі, що вимагає від самих учасників

мінімальних зусиль і водночас дозволяє доносити їх вимоги й позиції напряду до тих осіб, від яких залежить прийняття необхідних рішень.

Україна запровадила механізм електронних петицій у 2015 році прийняттям змін до Закону «Про звернення громадян» [84]. Згідно статті 23¹, громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку тієї чи іншої вимоги. І хоча серед адресатів не передбачені місцеві органи виконавчої влади, вважаємо, що механізм петицій варто розглядати як засіб зовнішньої оцінки діяльності ОДА та РДА, а в період воєнного стану – і військових адміністрацій, які виконують функції виконавчих органів обласних та районних рад і є відповідальними за стан справ на підвідомчих територіях. Органами місцевого самоврядування теж налагоджена ця робота через свої офіційні сайти за допомогою НПА, які приймають відповідні місцеві ради [81].

Останнім часом в Україні спостерігається значне поширення подання електронних петицій Президент України через електронний ресурс petition.president.gov.ua. Так, за весь період президенства Володимира Зеленського було зареєстровано майже 51 тисячу е-петицій. Водночас у 2021 році підтримку громадян і відповідь Президента отримали лише 19 петицій, за 2022 рік таких петиції було 105. Натомість у 2023 році кількість петицій, які отримали необхідну кількість голосів, зросла до 1 196. Окрім того, у 2023 році кількість петицій, які отримали відповідь Президента, стала найбільшою за час його каденції, – 150. Але на середину 2025 року *більше 1 000 петицій залишаються без відповіді*, зокрема деякі – від 2023 і навіть 2022 років [35].

Згідно з аналітичними матеріалами Руху «Чесно», у 2023 році спостерігалася суттєва зміна як змістовного наповнення, так і характеру використання інструменту електронних петицій на президентському вебпорталі. Однією з найпомітніших тенденцій стало зростання кількості

підтриманих петицій, що містять прохання про відзначення державними нагородами військовослужбовців, переважно посмертно. Як зазначено в аналітичному звіті: «Кількість підтриманих петицій за 2023 рік із вимогою нагородити державними нагородами військовослужбовців, часто посмертно, майже вдесятеро перевищує кількість петицій, підтриманих за попередні роки» [71]. Цей факт свідчить про нагальну суспільну потребу у впорядкуванні та вдосконаленні процедур нагородження, а також про недостатню інституційну спроможність існуючих механізмів реагування на такі ініціативи громадськості.

Крім того, у 2023 році значно скоротилася кількість так званих «спам-петицій». Зокрема, якщо у 2022 році було зареєстровано понад 13 тисяч петицій, то у 2023 році – лише близько 6 тисяч. Одночасно зменшення кількості зареєстрованих звернень і зростання частки підтриманих може свідчити про зростання правової грамотності та відповідальності громадян у застосуванні цього інструменту електронної демократії. Таке зрушення вказує на посилення ролі електронних петицій як каналу зворотного зв'язку між суспільством і владою та потенційного засобу оцінювання ефективності реагування органів публічної влади на запити громадян.

Водночас аналіз практики функціонування петиційних платформ засвідчує, що механізм електронних петицій потребує вдосконалення як на рівні нормативного регулювання, так і в частині організаційно-процедурного забезпечення. Зокрема, доцільно внести зміни до Закону України «Про звернення громадян» з метою:

- встановлення вимоги щодо відповідності змісту електронної петиції компетенції органу, до якого вона адресована, з правом такого органу відмовити в оприлюдненні петиції, якщо порушене питання не належить до його повноважень, за обов'язкового інформування заявника про відповідний компетентний орган;

- розширення переліку вимог до змісту петицій, включаючи заборону на еротичні, рекламні чи образливі матеріали;

- запровадження механізму попереднього аналізу змісту петицій (премодерації) спеціально уповноваженими комісіями, що здійснюватимуть супровід, консультування, а також контроль за дотриманням законодавчих вимог;

- конкретизації вимог до органів місцевого самоврядування щодо встановлення кількісних і часових критеріїв збору підписів (наприклад, через затвердження положень про петиції відповідною радою);

- закріплення вимоги щодо збереження всієї інформації, пов'язаної з петицією (кількість підписів, строки збору, результати розгляду), у відкритому доступі на офіційних вебресурсах органу влади щонайменше протягом трьох років.

Таким чином, оновлення законодавчої та підзаконної бази щодо функціонування інституту електронних петицій має не лише забезпечити належну організацію процедур їх розгляду, але й посилити роль цього інструменту у формуванні демократичної підзвітності органів влади та у внутрішньому й зовнішньому оцінюванні їх ефективності.

У контексті розвитку механізмів електронної демократії, зокрема інституту електронних петицій, особливої актуальності набуває питання забезпечення їх відповідності як правовим нормам, так і вимогам інформаційної безпеки в умовах воєнного стану. У зв'язку з цим обласним і районним радам, у взаємодії з відповідними підрозділами обласних та районних державних адміністрацій, доцільно ініціювати проведення цільових навчальних заходів для працівників, відповідальних за опрацювання електронних петицій. Основною метою таких заходів має стати набуття фахової спроможності в ідентифікації змістовних ознак у текстах звернень, які можуть нести загрозу публічному порядку, державному суверенітету та територіальній цілісності України.

Зокрема, йдеться про своєчасне виявлення у петиціях закликів до повалення конституційного ладу, посягання на територіальну цілісність України, пропаганди війни, насильства, міжетнічної чи релігійної ворожнечі,

а також порушення основоположних прав людини. Такі петиції не мають бути допущеними до процедури оприлюднення та збору підписів. Одночасно рекомендовано органам обласної влади, спільно з апаратами обласних рад, розробити методичні матеріали для громадян щодо правильного формулювання текстів електронних петицій. Зазначені матеріали можуть бути представлені у форматі поширених запитань і відповідей (FAQ) та розміщені у відповідних тематичних розділах на офіційних вебпорталах.

Право громадян на інформацію закріплено у статтях 34 та 50 Конституції України. Зокрема, стаття 34 гарантує свободу особи збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію у спосіб на власний вибір [36]. Водночас реалізація цього права може зазнавати певних обмежень в умовах особливих правових режимів. Так, згідно з пунктом 3 Указу Президента України від 22 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [118], на період дії воєнного стану допускається обмеження конституційних прав громадян, зокрема визначених у статтях 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, у тому числі й права на інформацію, з метою забезпечення національної безпеки [111].

Реалізація цього положення стала основою для тимчасового припинення функціонування окремих державних інформаційних реєстрів і систем, зокрема з міркувань інформаційної безпеки, а також для недопущення кібератак з боку агресора. Таке рішення було прийняте за ініціативою Служби безпеки України та затверджене Кабінетом Міністрів України. З часом більшість зазначених цифрових платформ та сервісів було відновлено, що свідчить про адаптивність та стійкість державної цифрової інфраструктури.

Правове закріплення процедур оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади в Україні вперше відбулося на рівні постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року № 522 «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України» [98]. У 2014 році

ця постанова була оновлена і набула нової редакції з уточненою назвою, яка включає посилання на завдання, визначені також актами Кабінету Міністрів України та дорученнями Прем'єр-міністра України. Відтоді зазначена Методика залишається чинним і системним інструментом внутрішнього адміністративного оцінювання діяльності органів виконавчої влади.

Основна мета цієї Методики – забезпечення комплексного аналізу результативності управлінської діяльності органів виконавчої влади, а також формування на її основі обґрунтованих управлінських рішень щодо підвищення ефективності функціонування відповідних структур. Проведення оцінювання здійснюється щорічно у листопаді або за ініціативою керівника органу виконавчої влади в інший період.

Згідно з нормативною процедурою, керівництво обласної державної адміністрації має право ініціювати оцінювання діяльності як власних структурних підрозділів, так і районних державних адміністрацій. Оцінювання проводиться робочою групою, створеною керівником відповідного органу. Тривалість проведення оцінки не повинна перевищувати 10 робочих днів.

Методика передбачає оцінювання за низкою чітко окреслених показників, серед яких:

1. Дотримання строків виконання завдань, встановлених законодавчими актами та урядовими дорученнями.
2. Відповідність процедур попередньої реєстрації та розгляду нормативно-правових актів установленим вимогам.
3. Організація документообігу: формування справ, ведення картотек та банків даних.
4. Дотримання стандартів щодо:
 - своєчасного розгляду завдань і визначення строків їх виконання;
 - якості змісту, підготовки та оформлення документів, розроблених на виконання завдань;
 - порядку погодження проєктів відповідних документів;
 - організації та здійснення контролю за виконанням завдань;

- реалізації планів заходів, пов'язаних з виконанням завдань;
- розробки і затвердження графіків здійснення контрольних заходів.

За результатами проведеної оцінки складається офіційний звіт, який обов'язково розміщується на вебпорталі органу виконавчої влади, де було проведено оцінювання. У разі здійснення оцінювання діяльності обласної державної адміністрації, звіт підлягає розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України.

Таким чином, зазначена Методика слугує одним із найбільш системних прикладів внутрішнього моніторингу управлінської ефективності органів виконавчої влади, що реалізується в межах нормативного забезпечення організаційної спроможності публічної адміністрації.

Згідно з нормативно встановленими критеріями, результат оцінювання діяльності органу виконавчої влади класифікується за трьома рівнями. Визнання діяльності *ефективною* можливе лише за умови, що **всі** показники оцінені як позитивні. Якщо один або два показники оцінювання отримали негативну оцінку, така діяльність визнається *недостатньо ефективною*. У випадку, коли *три або більше* показників виявлено негативними – діяльність органу визначається як *неефективна*.

На підставі сформованого аналітичного звіту керівник органу виконавчої влади уповноважений ухвалити відповідне управлінське рішення. Зокрема, це може бути:

- заохочення працівників, відповідальних за організацію та контроль виконання завдань, визначених актами законодавства;
- вжиття коригувальних заходів щодо вдосконалення внутрішньої організації роботи з виконання завдань;
- застосування дисциплінарних заходів до працівників, чії дії або бездіяльність спричинили виявлені порушення або відхилення від установлених стандартів.

Додатково передбачається обов'язкове проведення *аналізу причин невиконання* завдань із подальшим внесенням пропозицій щодо *підвищення*

кваліфікації відповідальних осіб. Такий підхід сприяє не лише реалізації принципів підзвітності та відповідальності, а й формуванню системи *управлінського зворотного зв'язку*, необхідного для розвитку компетенцій державних службовців відповідно до положень Закону України «Про державну службу».

Таким чином, наведений механізм демонструє зразок нормативно врегульованої практики системного аналізу управлінської діяльності з чітким алгоритмом дій у відповідь на результати моніторингу. Він також закладає основу для подальшої інтеграції інструментів стратегічного менеджменту в контексті забезпечення високої результативності та ефективності публічного управління.

На думку авторів цієї Методики, такий моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади дозволяє визначити зони, що вимагають підвищеної уваги регіональних та місцевих органів, виявити внутрішні ресурси (фінансові, матеріально-технічні, кадрові та ін.), у т.ч. для підвищення якості та обсягу послуг, які надаються населенню в усіх сферах [162].

Вперше на нормативно-правовому рівні підхід до оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади було закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року № 522 «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України» [98]. У цій Методиці встановлено уніфікований підхід до оцінювання управлінської діяльності державних органів шляхом визначення ключових індикаторів, за якими оцінюється рівень дотримання строків, процедур, якості документообігу та ефективності організації контролю за виконанням поставлених завдань.

Відповідно до положень документу, діяльність органу класифікується як ефективна, якщо всі індикатори оцінені позитивно; як недостатньо ефективна – у разі негативної оцінки одного або двох показників; і як неефективна – якщо

негативною визнано три або більше критеріїв. Така формалізована градація дозволяє об'єктивно і системно здійснювати управлінську діагностику в державному секторі.

Для органів місцевого самоврядування зазначена Методика носить рекомендаційний характер і стосується переважно сфери *делегованих повноважень*, які вони реалізують від імені держави. Проте застосування її положень також створює передумови для запровадження внутрішніх систем оцінювання якості управлінських процесів на місцевому рівні, що може стати основою для розбудови *інтегрованих моделей управління якістю*, зокрема таких, як запропонована у цьому дослідженні CAF + ISO 9001:2015.

Таким чином, постанова № 522 стала першою законодавчою ініціативою, яка надала системний вимір питанню оцінювання ефективності державного управління в Україні. Її поява заклала концептуальні та методологічні основи для подальшої розробки уніфікованих підходів до оцінювання діяльності не лише на центральному, але й на місцевому рівнях публічної влади.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» закріплює необхідність системного моніторингу та оцінювання реалізації державної стратегії регіонального розвитку, яке передбачає, зокрема, аналіз динаміки соціально-економічних показників розвитку окремих територій. У практичному вимірі ці підходи втілюються через регулярні звітні кампанії, а також експериментальні ініціативи, серед яких – проекти міжнародної технічної допомоги, зокрема програма DOBRE, в межах якої було апробовано пілотні моделі оцінювання ефективності функціонування територіальних громад за участю представників місцевої влади, громадськості та аналітичних центрів [149].

Проте, в умовах воєнного стану та трансформаційних змін у системі публічного управління, існуюча методологія оцінювання демонструє обмежену адаптивність до нових викликів. Прийняті урядом Порядок та Методика оцінювання не повною мірою відповідають принципам і технічним

стандартам, які застосовуються в країнах Європейського Союзу. Це спричиняє кілька системних обмежень у поточній системі моніторингу та оцінки ефективності реалізації державної регіональної політики.

По-перше, наявна система не забезпечує формування переконливої доказової бази для донорів та міжнародних партнерів України щодо ефективності використання міжнародної підтримки та її впливу на регіональний розвиток. По-друге, вона не дозволяє органам публічної влади отримати повну і релевантну аналітичну інформацію про вплив реалізованих стратегічних документів на соціально-економічне самопочуття населення. По-третє, рекомендації, які формуються за підсумками такого моніторингу, часто є недостатньо деталізованими, не мають динамічного характеру і не орієнтовані на конкретні управлінські рішення на регіональному та місцевому рівнях.

Крім того, чинні механізми не дозволяють здійснювати порівняльний аналіз регіонального розвитку України з країнами ЄС за ключовими індикаторами стратегій типу «Європа 2020», а також не охоплюють широке коло факторів впливу процесів децентралізації на якість регіонального управління. Відсутність можливостей для інтегрованого оцінювання конкурентоспроможності регіонів України, з урахуванням методологій глобальних індексів типу Global Competitiveness Index (GCI), позбавляє органи регіонального розвитку потужного інструменту стратегічного позиціонування на зовнішніх ринках.

Таким чином, поточна архітектура системи моніторингу та оцінки регіональної політики вимагає кардинального перегляду з урахуванням принципів результативності, участі заінтересованих сторін, цифровізації процесів збору та обробки даних, а також гармонізації з європейськими індикативними та процедурними підходами.

В 2014 році набула чинності Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [128]. З того часу розпочалася управлінська трансформація, яка стала початком інституційного

підґрунтя для підвищення ефективності врядування та посилення компетенцій місцевої влади для переходу до управління за результатами. Це створило певне нормативне підґрунтя для удосконалення процедур оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. Удосконалення системи оцінювання ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, відповідно до плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки [102], триває і далі.

Важливий вплив на розвиток системи оцінювання у досліджуваній сфері справили НПА, видані у період 2014-2021 років, які стосуються оцінки ефективності функціонування місцевих органів публічної влади:

1) Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», який запровадив обов'язкову оцінку ефективності бюджетних програм і подання результатів до місцевого фінансового органу. Також було введено строки звітування по програмах та чітку необхідність адаптувати бюджетування до результатів [87].

2) Бюджетний кодекс України зі змінами 2018 року до статей 111-112, який регламентує контроль за дотриманням бюджетного законодавства місцевими фінансовими органами, включаючи вимогу обґрунтувань за результатами оцінки ефективності бюджетних програм. Ці і подальші зміни збільшили відповідальність у фінансовому плануванні місцевих органів публічної влади [14].

3) Постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 № 124 «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади», яка впроваджує єдиний підхід до оцінки ефективності роботи ЦОВВ, що також застосовується на регіональному та місцевому рівнях, посилює підзвітність та уніфікує оцінювання [21].

Ще одним напрямком розвитку системи моніторингу та оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади є впровадження антикорупційного законодавства та заповнення щорічних

декларацій державними службовцями та службовцями органів місцевого самоврядування. Цей механізм як *внутрішнього* так і *зовнішнього* оцінювання, зрозумілий для громадськості, є таким, що надає можливість контролювати діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави. А для службовців – це певний стримуючий фактор.

Але ця система оцінювання має певні недоліки. Зокрема, має місце неузгодженість положень Закону України «Про запобігання корупції» [91] з нормами інших законів, що унеможливує отримання певних видів інформації з обмеженим доступом, відсутність системи ранжування та аналізу інформації, що міститься в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, яка б давала можливість визначати ризики порушення вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів суб'єктами декларування.

При оцінюванні якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади не варто ігнорувати і оцінку професійної компетентності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Адже високий професіоналізм в системі державного адміністрування, включаючи підбір кадрів за їхньою професійною компетентністю, безперечно, впливає на якість та ефективність роботи органів влади.

У 2020 році Кабінет Міністрів України постановою від 24 січня № 35 затвердив Порядок реалізації експериментального проєкту щодо щоквартального моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (МДА) [123]. Цей механізм став першим на рівні уряду прикладом впровадження системного зовнішнього оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади, орієнтованого на цифрові інструменти аналізу.

Моніторинг здійснювався за методикою, що передбачала обчислення показників, розрахунок темпів їх приросту та формування узагальненої рейтингової оцінки для порівняльного аналізу діяльності керівників адміністрацій. Оцінювання проводилося за напрямками, які відображають

ключові пріоритети державної політики: охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство, капітальне будівництво, енергетика, фінансова спроможність громад, виконання бюджетних програм, податкові надходження, державні закупівлі, заборгованість із виплати заробітної плати тощо.

Іноваційність підходу полягала у застосуванні алгоритмів електронного збору та обробки інформації з використанням відкритих джерел даних, державної статистики, а також інформації, наданої органами виконавчої влади. У такий спосіб забезпечувалася об'єктивність та аналітична вивіреність результатів, а також можливість здійснення оперативного моніторингу на основі прозорих та відтворюваних процедур.

Процес оцінювання складався з трьох етапів:

1. *Розрахунок базових і звітних значень індикаторів* за встановленими формулами.
2. *Обчислення темпів приросту* показників у звітному періоді порівняно з попереднім.
3. *Формування загального рейтингу* ефективності діяльності голів адміністрацій.

Завдяки комплексному підходу оцінювалася не лише якість управлінських рішень, а й рівень досягнення результатів у визначених сферах. До проведення оцінювання, окрім Секретаріату КМУ, залучалися міністерства та центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), що свідчить про мультивекторний характер системи.

Варто зазначити, що практика оцінювання діяльності голів МДА відповідно до цієї постанови створила базу для подальшого інституціолізованого впровадження систем управлінського моніторингу на місцевому рівні, в тому числі шляхом адаптації її окремих елементів в інтегральну модель внутрішнього й зовнішнього оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади, що пропонується в межах цього наукового дослідження.

За результатами проведеної роботи і апробації моніторингу та оцінки діяльності голів ОДА та Київської МДА Директоратом координації та оцінки регіональної політики спільно з міністерствами, обласними та Київською МДА було підготовлено зміни до Порядку, які затверджено постановою КМУ від 04.08.2021 № 816 [85]. Цією постановою експеримент було продовжено до 31 січня 2022 року, кількість показників оцінювання збільшено з 25 до 38 (де 38-й показник – виконання доручень прем'єр-міністра), а їхній зміст уточнено.

На жаль, після широкомасштабного вторгнення використання цієї системи оцінювання було призупинено.

До проведення моніторингу та оцінки Секретаріат КМУ міг залучати у разі потреби представників Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини, науково-дослідних установ, міжнародних організацій, громадських об'єднань та інших заінтересованих осіб.

Аналізуючи цей Порядок, варто відмітити достатньо ретельну пропрацьованість методики оцінювання діяльності голів ОДА (МДА). Хоча наявність численних формул і відсутність досвіду використання цієї методики певним чином гальмувало її практичне застосування. Крім того, не зовсім зрозуміло алгоритм подальших дій кожної адміністрації, Секретаріату КМУ та власне самого КМУ за результатами моніторингу. Нічого не відомо і про мотивування керівників, які досягли кращих та гірших результатів. Є і побоювання, що керівники, діяльність яких підлягає оцінюванню, у своїй поточній діяльності зосередяться саме на тих 38 контрольних показниках, а решту видів своєї діяльності виконуватимуть за залишковим принципом.

Наказом НАДС від 15 вересня 2021 року № 147-21 затверджено Методичні рекомендації щодо проведення оцінювання результативності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [18], що є важливим кроком *внутрішнього* оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади через оцінювання професійності їх кадрового складу [98, 99].

У тому ж 2021 році Національне агентство України з питань державної служби розробило Методичні рекомендації «Загальні принципи застосування моделі САФ (Common Assessment Framework) в органах публічної влади України» [100], які було рекомендовано як інструмент для оцінювання ефективності, результативності та якості діяльності органів виконавчої влади. За основу взято САФ-орієнтовану самооцінку ефективності, яка стимулює стратегічний підхід, використовуючи аналіз за 9 критеріями.

Сучасну систему НПА публічного управління не можна уявити без актів місцевого самоврядування. Їх питома вага зростає у зв'язку з підвищенням ролі місцевого самоврядування в суспільному житті. Природа, ознаки і властивості НПА ОМС досить добре досліджені, але варто вказати, що актуальними залишаються питання професійної підготовки та кадрового потенціалу цієї першої й найголовнішої ланки публічної влади, особливо під час війни. Від вирішення завдань, закріплених за ОМС, залежить стійкість та розвиток держави як правової і демократичної, важливими складовими якого є поділ і взаємодія публічної влади, ефективність її функціонування.

Важливим кроком для підвищення ефективності роботи ОМС стало прийняття в непростий час повномасштабного вторгнення довгоочікуваного закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». Закон було прийнято 02.05.2023, а набере він чинності не раніше, ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні [124].

Статтею 38 вищевказаного Закону унормовано оцінку результативності діяльності службовців з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Оцінювання та самооцінювання результатів службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні є обов'язковими щорічними процедурами, спрямованими на визначення рівня досягнення поставлених завдань, оцінку результативності, ефективності та якості виконання службових обов'язків. Ці процедури мають подвійне значення — з одного боку, вони є інструментом управління персоналом у системі місцевого

самоврядування, з іншого – виступають одним із засобів забезпечення якісного надання публічних послуг на місцевому рівні.

Правове регулювання таких процесів закріплено у статті 17 чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [125], згідно з якою посадові особи підлягають атестації один раз на чотири роки. У межах атестації здійснюється комплексне оцінювання ділових, професійних, морально-етичних якостей посадовців, а також рівень виконання ними обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками та посадовими інструкціями. Таким чином, атестація слугує інструментом кадрового контролю та виявлення потреб у підвищенні кваліфікації або ротації кадрів.

Водночас щорічна оцінка виконання завдань посадовими особами місцевого самоврядування, що проводиться в період між атестаціями, надає оперативний зворотний зв'язок щодо динаміки службової діяльності, дозволяє вчасно виявляти проблемні зони та впроваджувати коригувальні заходи. Така оцінка здійснюється керівниками підрозділів відповідно до порядку, визначеного головами місцевих рад з урахуванням Типового порядку оцінювання, затвердженого Національним агентством з питань державної служби (НАДС).

На жаль, чинна нормативна база у сфері оцінювання службової діяльності потребує актуалізації. Зокрема, останні зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1440 «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» [110] вносилися ще у 2017 році [44], що вказує на нормативну застарілість документа. Він не враховує новітні вимоги до публічної служби, цифрові трансформації управлінських процесів, сучасні стандарти управління якістю та результативністю, а також положення нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 року [124].

З огляду на це, актуальним є перегляд і оновлення нормативного забезпечення процесу оцінювання службової діяльності з урахуванням інтегрального підходу до оцінювання ефективності публічного управління [160]. Зокрема, пропонується поступовий перехід до поєднання внутрішнього оцінювання з зовнішнім аудитом якості, що базується на методології CAF, стандарті ISO 9001:2015, принципах результативності, прозорості та участі стейкхолдерів. У такий спосіб система оцінювання може бути інтегрована в загальну стратегію підвищення якості управління на місцевому рівні.

Важливою новелою Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 року є нормативне закріплення механізмів матеріального та кар'єрного стимулювання посадових осіб за результатами оцінювання їхньої службової діяльності. Закон передбачає, що службовці, які отримали відмінну оцінку, можуть бути премійовані у розмірі посадового окладу за рахунок наявного фонду преміювання. Крім того, таким особам може бути запропоновано призначення або переведення на вищу посаду в межах відповідної категорії посад, за умови дотримання вимог щодо функціональної спрямованості посади.

Водночас до службовців місцевого самоврядування, які отримали негативну оцінку за результатами щорічного оцінювання, протягом року з моменту затвердження відповідного висновку не можуть застосовуватись заходи заохочення, включаючи присвоєння чергового рангу. Такий підхід дозволяє не лише посилити мотиваційний аспект оцінювання, але й формує передумови для підвищення рівня персональної відповідальності та професіоналізму посадових осіб.

Таким чином, нова редакція законодавства формує більш ефективну модель управління людськими ресурсами у сфері місцевого самоврядування, орієнтовану на результативність, прозорість та справедливість, що відповідає сучасним європейським практикам публічного адміністрування.

За час повномасштабного вторгнення система щорічної оцінки та атестації працівників дещо відійшла на другий план і деякі органи місцевого

самоврядування вважають зайвим клопотом проводити такі процедури. Тим більше, у зв'язку із внутрішньою та зовнішньою міграцією, пов'язаною з війною, певна кількість службовців ОМС звільнилися. На їхнє місце прийшли люди без конкурсного відбору, врегульованого Законом України (2022) «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [82].

Головним недоліком системи щорічної оцінки і атестації в ОМС можна вважати відсутність контролю, нагляду чи хоча б повідомної інформації для органів НАДС, яке могло би узагальнювати цю інформацію і робити певні висновки щодо ефективної підготовки та кадрових можливостей цих органів виконувати власні і делеговані державою повноваження. Обов'язок і якість проведення щорічної оцінки і атестації покладається на очільника громади (сільського, селищного, міського голову, районних та обласних рад) і повністю залежить від його особистої компетенції і кадрового потенціалу сформованої ним команди.

Актуальним викликом у сфері організації місцевого самоврядування залишається питання розроблення ефективних механізмів оцінювання якості та ефективності діяльності виборних посадових осіб, зокрема керівництва органів місцевого самоврядування. Згідно з чинним законодавством, положення про щорічне оцінювання результатів службової діяльності не поширюється на сільських, селищних, міських голів, голів та заступників голів районних у містах рад (у разі їх створення), а також районних і обласних рад, як і на секретарів сільських, селищних і міських рад.

Оцінювання діяльності таких виборних посадових осіб має специфічний характер, оскільки передбачає політичну відповідальність перед виборцями, а не виключно адміністративну або кадрову підзвітність. У статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено норму, відповідно до якої міський голова зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Така форма звітування, хоча й передбачає певний рівень

прозорості та підзвітності, однак не містить чітко визначених стандартів, критеріїв та індикаторів оцінювання, що ускладнює можливість об'єктивного аналізу результативності управлінських рішень.

Таким чином, відсутність формалізованої процедури оцінювання діяльності виборних осіб органів місцевого самоврядування створює прогалини в системі як внутрішнього, так і зовнішнього моніторингу ефективності публічного управління на місцевому рівні. Це, в свою чергу, актуалізує необхідність розробки нових підходів до оцінювання таких суб'єктів, зокрема в рамках інтегральної моделі оцінювання, запропонованої в межах даного наукового дослідження [115].

Депутати місцевої ради теж не рідше одного разу на рік зобов'язані звітувати про свою роботу, згідно зі ст.16 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [127]. Але ні в першому, ні в другому законі не передбачене оцінювання якості роботи і ефективності діяльності керівника громади і депутатів. Звичайно, такою оцінкою є результати чергових виборів і вподобання електорату, але публічна щорічна оцінка для виборних посад сприяла би внутрішньому контролю посадовців і надавала б їм можливість виправляти недоліки у своїй роботі швидше і ефективніше.

Виправити цю ситуацію зможе прийнятий у травні 2024 року революційний закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» [83], який удосконалює правове регулювання механізмів демократії участі та регламентує інструменти такої участі для жителів у місцевому самоврядуванні. Цей Закон включає внутрішньо переміщених осіб в життя громад, в яких вони зараз проживають, а також удосконалює процедури звітування голови та депутатів ради. Закон спрямований на модернізацію чинного законодавства через впровадження існуючих прогресивних практик громадської участі. Попри те, що низка норм цього закону стануть чинними після закінчення дії воєнного стану в Україні, вже сьогодні в органів місцевого самоврядування є всі підстави застосовувати документ для підвищення ефективності своєї роботи.

Цінність цього Закону ще й у тому, що його було розроблено громадськими експертами на чолі з «Українським незалежним центром політичних досліджень», які протягом 2021-2022 років в рамках реалізації проекту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України» відпрацювали цей документ з громадськістю. Важливість Закону про народовладдя доведе час, але те, що він був прийнятий у розпал війни і підтриманий Президентом країни, свідчить про усвідомлення важливості запровадження інструментів для підвищення якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

Ще на початку ХХ століття Вудро Вільсон, майбутній президент США, наголошував на ролі громадянського суспільства у визначенні ефективності влади. Він вважав, що «привести активну, плануючу волю кожної частини державної влади до узгодженості з переважаючою народною думкою та потребою і таким чином зробити її безстороннім інструментом симетричного національного розвитку й, нарешті, надати діяльності органів державної влади, що сформовані під впливом громадської думки та пристосовані до загальної потреби, не лише стабільності, але й незнищимої ефективності» [17].

Визначальну роль у формуванні сучасної парадигми оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади відіграє Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021–2026 роки та відповідний План заходів її реалізації до 2024 року, затверджений Кабінетом Міністрів України у 2023 році [101]. У зазначених документах особливий акцент зроблено на необхідності забезпечення тісної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Такий підхід реалізується відповідно до принципу «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства», який передбачає залучення громадськості на всіх етапах управлінського циклу – від аналізу проблем і розробки рішень до їх імплементації, моніторингу та оцінки результативності.

Таким чином, оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади розглядається не лише як внутрішній адміністративний процес, а як інструмент зовнішнього демократичного контролю, що базується на принципах прозорості, відкритості та підзвітності. Одним із стратегічних завдань Плану реалізації Нацстратегії визначено стимулювання участі громадян у процесах громадського контролю, моніторингу та оцінювання якості суспільно значущих послуг, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів.

Крім того, механізм реалізації зазначеної стратегії передбачає проведення щорічного моніторингу результативності реалізації як на національному, так і на регіональному рівнях. Для цього розробляються рекомендовані індикатори та процедури оцінювання, а результати аналізу використовуються як підґрунтя для коригування відповідних програм, планів заходів і навіть положень самої Стратегії. У процесі оцінювання також враховуються зовнішні джерела аналітичної інформації, зокрема міжнародні індекси: Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства, Барометр організацій громадянського суспільства, Світовий індекс благодійності тощо.

З огляду на це, положення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства гармонійно інтегруються в запропоновану в дослідженні інтегральну модель оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. Така інтеграція забезпечує не лише дотримання стандартів участі громадськості в управлінні, але й сприяє зміцненню соціального капіталу, формуванню довіри до влади та реалізації принципів належного врядування.

На підставі проведеного аналізу нормативно-правового забезпечення оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади автором зроблена спроба зробити їх періодизацію за період останніх 25 років.

Еволюція підходів до оцінювання ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні охоплює три основні етапи: *від*

адміністративного контролю – до стратегічного управління. Нижче у таблиці 2.1 подано порівняльну характеристику цих етапів.

Таблиця 2.1. Еволюція підходів до оцінювання ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні

Джерело – авторська розробка

Період	Модель	Характеристика	Ключові нормативні акти
1999-2013	Контролююча	Централізований контроль, формальні індикатори, відсутність результативного підходу, контрольна парадигма без орієнтації на результат	Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (1999); Постанови КМУ щодо методики оцінки МДА (2009-2011)
Фокус: Адміністративний контроль за виконанням делегованих повноважень			
2014-2020	Трансформаційна	Децентралізація, управління за результатами	Концепція реформи (КМУ №333-р, 2014); Наказ Мінфіну № 836 (2014); Бюджетний кодекс (оновлення 2018 р.)
Фокус: Створення інституційного підґрунтя для ефективного врядування			
2020-по цей час	Стратегічна	Самооцінка, стандарти ISO та CAF, якість управління	Методичні рекомендації НАДС щодо CAF (2021); ДСТУ ISO 9001:2018; Постанови КМУ №124 (2021), №640 (2023)
Фокус: Внутрішня відповідальність, стратегічне планування, зворотній зв'язок			

Період 1999-2013 років характеризується домінуванням вертикального адміністративного контролю за виконанням делегованих повноважень. Ключовим орієнтиром ефективності слугували *кількісні показники*, що фіксували факт реалізації завдань, *але не їхню якість чи результативність*. Це особливо чітко прослідковується в нормативно-правових актах, прийнятих в період 2009-2011, які проаналізовані автором вище. В цей період превалюють формалізовані методики оцінки звітності, освоєння коштів без урахування ступеня задоволеності громадян.

У 2014 році, після Революції Гідності, із запуском процесів децентралізації, відбувся перехід до управлінської трансформації або трансформаційної моделі, орієнтованої на автономію громад та *управління за результатами*. Децентралізація спрацювала як драйвер управлінських перетворень, підсиливши перехід до оцінки результативності діяльності громад, з прагненням до ефективної самостійності з одного боку і до співпраці – з іншого. Паралельно впроваджувався програмно-цільовий метод (ПЦМ), який дав змогу оцінювати ефективність бюджетних програм, якісного планування і звітності.

Період з 2020 року, коли офіційно закінчився перший етап децентралізації, і по цей час, ознаменувався *інтеграцією європейських моделей управління якістю* (CAF, ISO). Зокрема, модель CAF, запропонована НАДС спільно з SIGMA, дозволила перейти до самостійного оцінювання діяльності органів місцевої влади за дев'ятьма критеріями, на чому автор далі зупиниться докладніше. Актуалізація методики оцінювання держслужбовців посилила зв'язок результатів праці з ефективністю роботи органу влади.

Таким чином, на основі нормативної еволюції відбулася поступова інституціоналізація стратегічного управління у сфері місцевого врядування в питаннях оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. Україна здійснює поступальний перехід від зовнішнього нагляду до моделі стратегічного вдосконалення, орієнтованої на результат, процесну ефективність та участь громадян. Інституційна зрілість моделі оцінювання залежить від узгодженості нормативної бази, методологій самооцінки та управлінської спроможності громад.

Але є нагальна необхідність удосконалення нормативно-правової бази щодо упорядкування питань оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

Станом на 2024-2025 роки в Україні існує фрагментована, тематично обмежена нормативно-правова база, що регламентує підходи до оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та інших місцевих органів публічної влади. Наявні документи, проаналізовані в ході наукового

дослідження, не формують єдиної методологічної системи, орієнтованої на сталу якість управління на місцевому рівні. Більшість з них регламентує процедури моніторингу для державних адміністрації або пропонує досліджувати конкретні функціональні блоки (надання послуг, реалізацію програм), але не охоплює системної інституційної оцінки діяльності ОМС як органів публічної влади.

Крім того, такі методики рідко враховують сучасні підходи до управління якістю, зокрема:

- моделі TQM/CAF;
- стандарти ISO (9001:2015, 18091:2019);
- індикатори доброго врядування (*Good Governance Indicators, OECD, UNDP*);
- громадську участь та цифрову зворотну взаємодію.

На думку експертів, існуючі підходи залишаються індикативно-бюрократичними, часто базуються на звітності замість реального аналізу впливу на громаду [145].

Слушною пропозицією щодо удосконалення нормативно-правової бази оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади може бути:

1. Розробка і прийняття єдиного рамкового закону про оцінювання ефективності публічного управління на місцевому рівні, який:

- закріплює принципи якості публічного врядування;
- визнає інституційну самооцінку CAF і зовнішнє оцінювання як обов'язкові етапи;
- визначає роль громадськості та ЦОВВ у моніторингу ефективності.

2. Розробка типових положень (або ДСТУ) для:

- проведення самооцінки за моделлю CAF;
- впровадження систем управління якістю (ISO 9001) в ОМС;
- формування звітності за результатами оцінювання, орієнтованої на результативність.

3. Інтеграція цифрових інструментів, зокрема:

- порталу «Оцінка ефективності ОМС» із публічними дашбордами (інтерактивними онлайн-панелями, які візуалізують актуальні дані у зручному графічному форматі);
- геоаналітики (ГІС) та індексів прозорості;
- включення опитувань громадян (як проксі-метрик задоволеності) у регламентну методику.

4. Узгодження з міжнародними рамками:

- OECD Principles of Good Governance;
- SIGMA baseline indicators;
- ISO 18091:2019 (публічне управління у муніципалітетах).

У контексті забезпечення належного функціонування системи моніторингу та оцінювання якості і ефективності діяльності органів публічної влади особливої актуальності набуває потреба у створенні відповідного законодавчого підґрунтя. Зокрема, доцільним є прийняття Закону України «Про державне стратегічне планування», який, навіть у редакції 2011 року, містив положення, що визначали правові та організаційні засади формування єдиної системи стратегічного планування розвитку держави, а також норми щодо моніторингу та оцінювання державного стратегічного планування, включаючи термінологічне визначення зазначених понять.

З часу оприлюднення первинної редакції законопроекту в Україні та на міжнародному рівні відбулися суттєві зміни щодо стандартів, методологій та інструментів оцінювання. Сформувались нові орієнтири, що враховують цифрову трансформацію, принципи належного врядування, участь громадськості та впровадження інструментів на основі даних і штучного інтелекту. У зв'язку з цим, актуалізація та прийняття Закону «Про державне стратегічне планування» з урахуванням сучасних вимог, стандартів оцінювання, є важливим кроком до інституціоналізації системного підходу до оцінювання ефективності діяльності публічної влади в Україні.

Рекомендуємо взяти до відома пропозиції експертів Української Асоціації оцінювання та усунути в законопроекті виявлені ними недоліки, провести парламентські слухання з даного питання, залучивши міжнародних та вітчизняних експертів. Треба залучати до оцінювання програм і планів представників громадянського суспільства через громадські ради при органах виконавчої влади, а також Координаційних рад з питань сприяння розвитку громадянського суспільства [52].

2.2. Сучасний стан оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні та шляхи вирішення проблем у цій сфері

Оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади в Україні є критично важливим у контексті підвищення прозорості, ефективності та підзвітності, чого вимагає не тільки обраний вектор на євроінтеграцію, а й, перш за все, час. Особливо це відчувається в умовах складних глобальних трансформацій, коли завдання влади виходять за межі законодавчо закріплених компетенцій і вимагають не тільки швидкого реагування на виклики, а й включення у процеси стратегування, відновлення та розвитку територій, комунікації з мешканцями. За роки незалежності України підходи до оцінювання ефективності роботи влади еволюціонували і змінювалися, що досліджено автором, зокрема, під час аналізу нормативно-правового забезпечення досліджуваної теми.

Оцінювання діяльності місцевих органів влади стало однією з ключових ланок реформи місцевого самоврядування в Україні та інструментом забезпечення відповідальності, прозорості та орієнтації на результат. В сучасних умовах воєнного стану та тривалої реформи децентралізації значення такого оцінювання значно зросло і воно стало одним із пріоритетів державної політики [53].

Важливим досягненням останніх передвоєнних років у цій сфері стало інституціоналізоване впровадження систем ISO 9001:2018 та моделі CAF

(*Common Assessment Framework*) у практику публічного управління низки громад. Як зазначають Носань Н. і Кусяка М., самооцінювання діяльності громад на підставі критеріїв CAF – «перший крок до справжньої оцінки інституційної зрілості публічного управління» [62, с. 27].

Згідно з даними SIGMA/NADS (2021), оцінка діяльності органів влади тепер щорічно базується на вимірюванні ключових показників, серед яких: рівень доступності послуг, якість управлінських рішень, оцінка соціальної задоволеності громадян [200].

Однак, фахівці, що досліджують тему оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, наголошують, що системи оцінювання ще залишаються певною мірою формалізованими, зосереджені на показниках звітності і слугують більш репутаційним інструментом, аніж аналітичним інструментарієм управлінських рішень.

У багатьох випадках оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади в Україні спирається переважно на формальні показники (кількість заходів, витрачені кошти, обсяг наданих послуг тощо), які призначені для звітності перед вищими органами або громадськістю, але не дають глибокої аналітичної картини. Як зазначає І.Семенова, «у багатьох випадках оцінка ефективності виконує репрезентативну функцію, а не слугує механізмом зворотного зв'язку для вдосконалення управлінських процесів» [145, с. 47].

Тобто, створюючи вигляд ефективності, але не завжди відображаючи реальні зміни у якості управління або задоволеності громадян, ці показники не можуть служити повною мірою підставою для управлінських рішень і не використовуються в циклі «оцінка → корекція → вдосконалення». Орган місцевого самоврядування може відзвітувати про проведення 50 заходів громадської участі, але якщо не проаналізовано, як ці заходи вплинули на політику місцевої влади або якість послуг, – це лише репутаційна статистика, а не інструмент розвитку.

Зрозуміло, що оцінювання діяльності органів місцевої влади та прискіплива увага до якості послуг набувають нового значення в сучасному

управлінському процесі України, який має рухатись від формального звітування до аналітичної основи стратегічного управління. В технологію сучасних реформ входить не лише збір даних, а й їхня локальна адаптація, інтеграція з міжнародними стандартами та залучення громадськості [145]. Для цього вже існує низка доступних ресурсів, інструментів і напрацьованих кейсів, впроваджених в Україні за останні роки. Цей період активної трансформації автор у власній моделі *еволюції підходів до оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади в Україні*, про що йшла мова у підрозділі 2.1, визначив як *трансформаційний* (2014-2020) та *стратегічний* (2020 – по теперішній час). Саме в ці періоди відбулося накопичення корисного досвіду співпраці з фаховими донорськими організаціями, розроблена відповідна нормативно-правова база і пройшла успішна апробація різних методик на рівні управління громад та інших місцевих органів публічної влади.

Варто розглянути конкретні приклади та інструментарій, який використовувався під час напрацювання практичного досвіду, а також зупинитися на плюсах і мінусах цього процесу, які є цінними для подальшого розроблення теми оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

Державна служба статистики України розробила структуру Базу локальних даних (БЛД), що налічує понад 40 000 індикаторів за різними сферами (фінанси, ЖКГ, освіта, соцзахист). Як зазначено на сайті Держстату, ця «найважливіша база даних... пропонує понад 40 000 статистичних характеристик». Цей багатогранний набір інформації дозволяє аналізувати показники в розрізі областей, районів та громад, проте поки що не має фокусування на якості послуг і не є розповсюдженим для використання громадами цих узагальнених статистичних даних для власних висновків, прогнозів та для порівняльного аналізу з іншими громадами [33].

Програма технічної підтримки USAID DOBRE у 2021 році реалізувала в Україні пілотний етап проекту «Developing a Performance Measurement System for Consolidated Communities», охопивши 47 громад із 21 області [150]. Мета

цього проєкту – перевести систему оцінювання із формальної звітності на аналітичну платформу, застосувавши критерії ефективності трьох базових публічних послуг: управління твердими побутовими відходами, постачання питної води та шкільна освіта.

Цей пілот є прикладом ціленаправленого *бенчмаркінгу* на базі локальних даних, який поєднав кількісні індикатори (наприклад, обсяг роздільного збору відходів, % покриття водопостачання, показники навчальної успішності в школах) з локальною аналітикою. Водночас досвід 47 громад створив основу для масштабування цієї системи в межах усієї країни.

Цей приклад демонструє потенціал інтегрованого моніторингу, який поєднує кількісні та якісні дані, хоча наразі сфера використання цього підходу поки що залишається вузькою. Але попри свою звужену направленість, проєкт забезпечив одночасний збір і оприлюднення даних у різних адміністративно-територіальних одиницях, а завдяки ГІС-інтеграції стало можливим виділити громади-лідери у кожній послугі. У звіті також зазначається, що на основі пілоту планується розширити перелік послуг та інтегрувати індикатори в системну оцінку громад на національному рівні. Проєкт було реалізовано як пілотну модель повновекторного впровадження PDCA, коли аналіз показників твердих відходів чи якості водопостачання спрямовує наступні поліпшення в бюджеті та обслуговуванні [31].

У 2018- 2019 роках НАДС та Програма розвитку ООН (UNDP) провели *комплексне дослідження*, поєднане з елементами *Training Needs Analysis (TNA)*, – аналізу потреб у професійному розвитку працівників органів місцевого самоврядування. Методологічно він включав як *кількісні опитування* через комп'ютерні телефонні інтерв'ю (САТІ) із представниками ОТГ, так і *глибинні інтерв'ю* та фокус-групи з експертами – сільськими, селищними, міськими головами, працівниками центрів підвищення кваліфікації, асоціацій місцевого самоврядування тощо. Кількісними опитуваннями (САТІ) було охоплено 515 респондентів – представників ОТГ різного типу (сільських, селищних, міських), глибинні інтерв'ю проведено з 42

інтерв'юерами, в основному, – сільськими, селищними, міськими радами та головами облрад, експертами, представниками центрів підвищення кваліфікації та асоціацій місцевого самоврядування.

Близько 50% респондентів зазначили, що недостатня компетентність персоналу справді перешкоджає ефективному управлінню, хоча відзначили, що 94-97% з них у 2018 році взяли участь у підвищенні кваліфікації при регіональних центрах, у навчальних заходах, організованих асоціаціями ОМС, та у безкоштовних тренінгах в рамках різних проектів. При цьому 82% респондентів заявили, що їх органи влади постійно здійснюють аналіз потреб у навчанні працівників, але 68% з них використовують формалізовані методики. Найбільш затребувані напрями навчання: управління громадським розвитком, проектний менеджмент, фінансовий менеджмент, інвестиційна діяльність, інфраструктурне планування, громадський сервіс тощо.

Результати дослідження чітко окреслили певний дисбаланс між високим рівнем *самооцінки* керівниками очолюваних інституцій (5.5 з 7 балів) та високий відсоток (56,9%) незадоволеності рівнем компетенції персоналу. Також впадає в очі нерівномірний розвиток затребуваних компетентностей. Популярні теми навчання охоплюють ключові напрями, але відсутні такі пріоритети, як *стратегічне планування, цифрова трансформація і системне управління якістю*, що є слабкою стороною в контексті PDCA та впровадження CAF/ISO. Дослідження також показало високий рівень суб'єктивної впевненості серед лідерів громад [203].

Ще одним корисним інструментом в межах досліджуваної теми можна вважати *Геоінформаційні системи (ГІС)*, які почали активно використовуватись у практиці публічного управління, особливо у сфері *оцінювання ефективності органів влади та регіонального бенчмаркінгу*. Дослідженню корисності, переваг і недоліків цієї системи приділили увагу у своїх наукових розвідках Споришев К., Пивовар П., Николук О., Топольницький П., Швець В [167]. У цьому контексті ГІС – це не лише карта,

а аналітична система, що візуалізує дані, дозволяє їх порівнювати просторово та приймати управлінські рішення, засновані на доказах [67].

Для органів влади ГІС може використовуватися, зокрема, для:

- аналізу доступу до послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, водопостачання, транспортна інфраструктура тощо);
- візуалізації соціально-економічних показників в розрізі громад та окремих населених пунктів у їхньому складі;
- регіонального бенчмаркінгу (порівняння громад за ефективністю, витратами, результативністю);
- моніторингу реалізації програм і проєктів;
- оцінювання управлінських рішень з прив'язкою до конкретної місцевості.

Безсумнівними перевагами ГІС у бенчмаркінгу органів влади можемо вважати можливість бачити, як розподіляються ресурси, послуги, проблеми або ефекти рішень на території громади або регіону (*просторовий аналіз*); *візуалізувати нерівності*, виявляючи, наприклад, громади чи території з найнижчим рівнем покриття медичними послугами або нерівномірність фінансування шкіл; порівнювати ефективність надання послуг між громадами в динаміці (через інтерактивні карти, панелі тощо); через відкриті ГІС-дані мешканці можуть бачити, як їх громада виглядає в порівнянні з іншими – це підвищує прозорість і стимулює підзвітність (*інструмент участі громадськості*); ГІС дає змогу пов'язати соціальні індикатори з географією, наприклад: рівень безробіття + рівень освітнього охоплення + доступ до громадського транспорту (прийняття рішень на основі даних (*data-driven governance*)) [107].

Але попри велику кількість переваг, повсюдного використання і застосування в роботі органів влади *геоінформаційні системи* поки що не набули. Тому є кілька логічних пояснень. Для якісної роботи ГІС і накопичення цією системою відповідної інформації, що може використовуватись для аналізу та оцінювання діяльності органів влади, по-

перше, *необхідні достовірні дані*: якщо первинна статистика громади неякісна або відсутня, ГІС не дасть об'єктивної картини. По-друге, що витікає з першого, – це *недостатній рівень цифрової грамотності персоналу*. В багатьох ОМС відсутні фахівці, здатні працювати з ГІС-програмами (QGIS, ArcGIS тощо). Третім фактором можемо визначити *проблему стандартизації даних*. Без уніфікованих форматів складно порівнювати різні громади між собою. І ще одна вагома проблема, а може і основна, – *фінансові бар'єри*. Вартість ліцензій, серверів, навчання персоналу є обтяжливою для ОМС [157].

Успішними прикладами використання ГІС в Україні може слугувати *Портал відкритих даних Держгеокадастру* [19], який містить візуалізацію земельних ресурсів. USAID у межах програми DOBRE запровадив ГІС у понад 50 громадах для аналізу доступності послуг і планування інфраструктури [180]. Міністерство розвитку громад і територій України (Мінрозвитку) використовує ГІС для моніторингу стану реалізації проектів ДФРР та оцінки регіонального розвитку [30]. *Муніципальна ГІС міста Києва* (GEO-INFO.KYIV) інтегрує просторовий аналіз в управлінські процеси [191].

ГІС – це стратегічний інструмент нового покоління для публічного управління. Він дозволяє об'єктивно оцінювати ефективність, виявляти прогалини в наданні послуг, моделювати розвиток та розвивати просторово орієнтовану політику. Але його успішна інтеграція залежить не лише від технічних рішень, а й від спроможності інституцій працювати з даними, формувати політики на основі доказів і залучати громадськість до моніторингу.

Для більш повного розуміння сучасного стану оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні варто розглянути результати проведеного у 2023-2024 роках дослідження *SIGMA – «Публічне адміністрування в Україні: оцінка за Принципами публічного адміністрування» (Ukraine Public Governance Assessment: Baseline Measurement Report)*. Це системне, документально обґрунтоване дослідження, що вимірює прогрес реформ публічного адміністрування до і після широкомасштабного

вторгнення, з детальною аналітикою в шести тематичних сферах. Воно слугує орієнтиром для формування ефективної системи оцінювання діяльності не лише на центральному рівні, але (з адаптацією) – на регіональному та місцевому. *SIGMA* не має строгої регулярності проведення оцінювання. Зазвичай, воно проводиться раз на 3-5 років або у зв'язку із новим етапом реформ, переглядом статусу євроінтеграції, запитом уряду або Європейської Комісії. В Україні такі оцінювання проводилися у 2018, 2021, 2023/2024 роках.

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – це спільна ініціатива Організації економічного співробітництва і розвитку (OECD) та Європейського Союзу, створена у 1992 році. Її мета – підтримка реформ публічного управління у країнах, що прагнуть до інтеграції з ЄС або модернізують свою систему врядування відповідно до європейських стандартів.

Для нашого дослідження звітів цієї міжнародної інституції цікаві з декількох точок зору:

- до основних функцій *SIGMA* належить розробка та застосування принципів публічного адміністрування, які використовуються в якості еталона для оцінки ефективності врядування;

- проведення базових та періодичних оцінок діяльності держав у сферах стратегічного управління, кадрової політики, надання послуг, підзвітності та фінансового менеджменту, що є важливим *елементом зовнішнього оцінювання*;

- висновки звітів і надані політичні рекомендації потім інтегруються у національні стратегії реформ.

Дослідження *SIGMA* 2023/2024 років, яке слідує за попередньою оцінкою 2018 року, проведене у кінці 2021 року (до повномасштабного вторгнення), у квітні 2023 року (під час воєнного стану) і уточнене у лютому-березні 2024 року. Оцінка здійснювалася на основі сітки з 32 індикаторів, 270 суб-індикаторів і близько 1 000 критеріїв. Звіт охоплює такі шість тематичних сфер, визначених *Принципами публічного адміністрування*:

- 1) Стратегічне управління реформами.
- 2) Розробка політик та координація.
- 3) Управління держслужбою та кадрова політика.

- 4) Підзвітність.
- 5) Надання послуг (включаючи діджиталізацію).
- 6) Фінансове управління.

Для подальшої розробки пропозицій і шляхів вирішення питань оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні для нас є важливим один з основних висновків, який стосується *діджиталізації*, як рушійної сили подальших процесів впровадження інтегральної моделі системи внутрішнього та зовнішнього оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

У звіті *SIGMA 2023/2024* після багатовимірного аналізу за багатьма критеріями, індикаторами і показниками експерти зробили висновок про значний прорив у сфері цифрових послуг в Україні. У контексті цифровізації системи врядування, важливим компонентом підвищення якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади стало масштабне впровадження електронних сервісів, цифрових платформ і реєстрів. Цифрова трансформація дала не лише змогу забезпечити оперативність та прозорість рішень, але й створила нові інструменти для оцінювання результативності управлінських рішень на місцях.

Експерти визнали цифрову трансформацію в Україні як індикатор ефективності влади. Можемо констатувати той факт, що електронні послуги, які надаються, доступні сьогодні в найменших громадах (крім окупованих територій), зокрема:

1) *Платформа «Дія»* – визнаний у всьому світі електронний сервіс, який з 2020 року надає можливість органам місцевого самоврядування поступово інтегруватися до Єдиного державного вебпорталу електронних послуг. Доступ до цифрових сервісів дозволив: відстежувати час обробки послуг; фіксувати кількість запитів та задоволеність користувачів; скоротити адміністративне навантаження.

2) *Місцеві системи ГІС і CRM* запровадили індикаторні панелі для моніторингу доступності медичних, освітніх, адміністративних послуг в

громадах, що працювали з USAID DOBRE. Це дало змогу вперше оцінювати просторову справедливість у наданні послуг (час доступу, віддаленість, покриття).

3) *Системи управління зверненнями громадян* (наприклад, «e-DEM» та модулі обробки звернень у ЦНАПах) дозволяють оцінити: кількість скарг на якість послуг; швидкість реагування органу влади на скарги; частоту повторних звернень – як *проксіметри задоволеності* (англ. *proxy metrics for satisfaction*), що є непрямими показниками, які дозволяють оцінити рівень задоволеності громадян послугами або роботою органу влади без прямого опитування, тобто через опосередковані дані.

4) *Інтеграція* даних у національні платформи (Data.gov.ua, E-data) забезпечує відкриту звітність про фінансування, бюджетні програми, кадрові рішення, що дає змогу не лише формально оцінити ефективність, а й громадськості впливати на її якість [204].

Аналізуючи сучасний стан оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади в Україні, ми розглянули найбільш ефективні інструменти і приклади їхньої реалізації, зупинилися на перевагах і недоліках, які варті уваги для подальшого аналізу та окреслення шляхів вирішення проблем у цій сфері і можемо згрупувати основні виклики, які сьогодні доводиться долати місцевим органам публічної влади в Україні у сфері оцінювання їхньої діяльності:

1. *Формалізм системи.* Існує небезпека зведення оцінок до репрезентативних статистичних показників, а не до аналітичних даних. Як зазначає І. Семенова, «у багатьох випадках оцінка ефективності виконує репрезентативну функцію, а не слугує механізмом зворотного зв'язку для вдосконалення управлінських процесів» [145].

2. *Недостатня адаптація до регіональних потреб.* Уніфікована методологія не враховує специфіку регіонів і громад, що не дозволяє застосовувати результати оцінювання з урахуванням локальних особливостей.

3. *Відсутність стратегічного застосування результатів.* Оцінювання відбувається у відриві від процесу планування, тому його значення залишається вузьким і не трансформується в управлінські дії.

4. *Кадровий дефіцит під час воєнного стану.* Перевантаженість працівників ОМС робить оцінювання формальним та неґрунтовним.

5. *Інституційна відсутність міжнародної інтеграції.* Незважаючи на підтримку SIGMA/OECD, методики вимагають глибшої імплементації, інтегруючи кращі практики кадрової політики та стратегії.

Усунення цих дисбалансів можливе за рахунок інтеграції циклічних моделей, що полягає у зв'язуванні оцінювання з плануванням та коригуванням, розробленні інтегрованої нормативно-методичної бази, яка б синтезувала підходи CAF, стандартів ISO, державної методики оцінювання ефективності, затвердженої постановами КМУ № 640 та № 856 [95; 194], сучасних інструментів *data-driven governance*, які передбачають ухвалення рішень у публічному управлінні, коли політики, рішення і дії органів влади будуються на основі системного збору, аналізу та використанні якісних та кількісних цифрових даних.

Водночас важливо закласти в законодавство вимоги до регулярної публічної звітності про результати *самооцінювання та зовнішнього аудиту діяльності органів влади*, яке має стати основою нової парадигми стратегічного управління якістю в місцевих органах публічної влади. Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що у вітчизняній практиці публічного управління майже не використовуються оцінки якості інститутів виконавчої влади як на основі кінцевих, так і проміжних результатів, що є певною проблемою. Така оцінка є необхідною не тільки для висвітлення роботи органів публічної влади перед суспільством, а і для вчасного коригування самої системи публічного управління, яка переживає серйозні випробування часом і війною.

Від формального контролю (*ex-post-моніторингу*) слід перейти до систематичного вдосконалення, коли результат оцінювання не є кінцевою метою, а лише підґрунтям для подальших рішень, програм підвищення кваліфікації, адаптації послуг до реальних потреб громади. Більш детальні і ґрунтовні пропозиції з *розробки інтегральної моделі системи оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади* на основі

використання інформаційних технологій розглянуто у наступному розділі. Також цінним практичним доробком для комплексного вирішення зазначених проблем стануть шаблони документів для інтегрованої моделі оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування (на основі CAF + ISO 9001:2015), які наведено у додатку А.

Нижче розглядається теоретичне підґрунтя, що має стати основою для *інтегральної моделі системи оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади*.

Починаючи з середини 1970-х років, розвинені країни Західної Європи увійшли у фазу трансформації до постіндустріального суспільства, що супроводжувалося кардинальною зміною ролі держави в суспільстві. Основною характеристикою цього переходу стало посилення впливу громадянина як суб'єкта публічної політики та поступове звуження функціонального навантаження держави до переважно регуляторних і координуючих функцій у сфері суспільних відносин.

У таких умовах було започатковано масштабні процеси модернізації систем публічного управління, які дістали назву адміністративних реформ. Їх ключовим вектором став відхід від бюрократичної моделі на користь так званої «сервісної» держави, що сприймає публічне адміністрування як діяльність, орієнтовану на надання якісних послуг громадянам. У межах цього підходу було визнано, що принципи управління людськими, фінансовими та організаційними ресурсами у приватному та публічному секторах є багато в чому спорідненими. Як наслідок, ефективні моделі менеджменту, апробовані у приватному секторі, стали активно імплементуватися в державному управлінні, що заклало підґрунтя для появи концепції нового публічного менеджменту (*New Public Management*) [51].

У цьому контексті набули поширення дві управлінські системи – ISO (*International Organization for Standardization*) та CAF (*Common Assessment Framework*), кожна з яких має власні методологічні підходи, сильні сторони та певні обмеження.

Вирішення завдання підвищення якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади та посилення орієнтації на споживачів їх послуг полягає в побудові *системи управління якістю (СУЯ)*, яка гарантує ефективність використання бюджетних коштів, а також здатність місцевих органів публічної влади виконувати поставлені перед ними завдання.

У стандарті ISO 9001:2015 акцентовано увагу на тому, що СУЯ мають органічно вписуватися в загальну систему менеджменту організації та не суперечити її принципам. Ключовим принципом формування системи управління якістю, згідно вимог ISO 9001: 2015, залишається процесний підхід. У практиці впровадження попередніх редакцій стандарту ISO 9001 спостерігалось поширене викривлення сутності процесного підходу. Зокрема, за процеси помилково приймалася діяльність окремих структурних підрозділів, що де-факто означало застосування *функціонального*, а не *процесного* підходу до управління якістю. Унаслідок цього не відбувалося реалізації основних переваг процесно-орієнтованого управління, таких як забезпечення прозорості взаємозв'язків, наскрізного контролю та постійного вдосконалення.

Коренем такої ситуації виступала обмеженість охоплення процесним підходом – його застосування зводилося лише до окремих елементів організаційної структури замість інтеграції в систему управління організацією в цілому. Саме на подолання цих недоліків була спрямована нова редакція міжнародного стандарту ISO 9001:2015, у якій акцент зміщено на управління всією організацією як цілісною системою, що функціонує за логікою циклу *Шухарта–Демінга (PDCA – Plan, Do, Check, Act)*, відомого також як «*колесо Демінга*» (рис. 2.1) [51]. Такий підхід дозволяє забезпечити систематичне вдосконалення якості на основі циклічної оцінки результатів та прийняття рішень, заснованих на фактах.



Рис. 2.1. Структура стандарту ISO 9001: 2015 у форматі циклу PDCA

Структура стандарту ISO 9001:2015 побудована на концепції замкненого управлінського циклу, що ґрунтується на моделі PDCA (плануй – виконуй – перевіряй – дій). За умови належного застосування така логіка управління створює передумови для сталого самовдосконалення системи управління якістю. Цикл Демінга дає змогу організації цілісно керувати своїми процесами, забезпечуючи їх відповідними ресурсами, встановлюючи контрольні параметри, виявляючи потенціал для вдосконалення та оперативно реалізуючи коригувальні заходи. Найбільш вагомою перевагою цієї моделі є можливість систематичного підвищення ефективності функціонування організації й покращення якості управлінських рішень на основі об'єктивного аналізу результативності.

Серед *переваг* циклу Шухарта-Демінга на першому плані *людиноцентризм* – орієнтація на людські запити, які постійно змінюються; на другому – простота засвоєння і використання, універсальність, забезпечення конкурентних переваг. *Недоліками* цього циклічного процесу для місцевих органів публічної влади можна назвати незручності для усталених форм публічного управління, які потребують значних управлінських навичок щодо

змін, готовність до впровадження інновацій і жорсткої дисципліни для досягнення стійкого результату ефективної і якісної роботи на користь громадян. Причини низької ефективності і поганої якості Демінг вбачав у системі, а не в працівниках, тому для покращення результатів керівники мають скоригувати саму систему.

Можливо, саме з цими складними процесами впровадження нових стандартів вимірювання якості роботи і ефективності управління місцевих органів публічної влади пов'язане те, що застосування СУЯ не стало повсюдним серед українських органів місцевої влади. В органах місцевого самоврядування впровадження стандарту ISO 9001 розпочалось у 2003 році у Бердянській міській раді з реалізації проекту польською фундацією «Молода демократія» з використанням міжнародної фінансової допомоги. З того часу напрацьовано відповідні документи методичного та рекомендаційного характеру щодо розвитку державної політики у сфері підвищення ефективності та якості діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громад.

Основною метою впровадження системи управління якістю (СУЯ) в органах публічної влади є формування прозорої, стандартизованої та орієнтованої на результат системи надання адміністративних послуг. Це передбачає чітке визначення переліку послуг, що надаються населенню, формалізацію внутрішніх процесів, визначення єдиного та прозорого алгоритму виконання кожного з них, встановлення відповідних показників якості й результативності, а також регламентування процедур моніторингу, аналізу та вдосконалення. Ключовим завданням СУЯ є забезпечення міжфункціональної взаємодії структурних підрозділів, ефективного розподілу повноважень і відповідальності, оптимізації інформаційних потоків та формування єдиного управлінського простору, що ґрунтується на принципах командної роботи.

Впровадження СУЯ зумовлює не лише організаційні зміни, але й трансформацію управлінської культури – переосмислення ролі працівників у

досягненні загальних цілей, підвищення їх особистої залученості, формування нових управлінських навичок і орієнтації на результат. Такий підхід дозволяє не лише зменшити витрати часу і ресурсів шляхом раціоналізації процесів, але й забезпечити підвищення прозорості прийняття управлінських рішень, їх відповідність реальним потребам як безпосередніх споживачів, так і інших суб'єктів публічного адміністрування.

Системний зворотний зв'язок із громадянами, передбачений стандартом ДСТУ ISO 9001:2015, є одним із ключових інструментів підвищення якості управління. Він забезпечує регулярне вивчення рівня задоволеності споживачів, дозволяє виявляти очікування та проблемні зони, а також адаптувати процеси управління відповідно до актуальних потреб населення. У свою чергу, це сприяє формуванню довіри до влади, підвищенню легітимності прийнятих рішень і зменшенню суспільного опору.

Крім того, чітке визначення міжфункціональних взаємодій дає змогу не лише провести якісний аудит внутрішніх процесів, але й виявити дублювання функцій, вразливі місця та організаційні неефективності. Усунення зазначених недоліків сприяє більш раціональному використанню бюджетних ресурсів. Оскільки для багатьох органів публічного управління основними користувачами їхніх послуг виступають як інші державні органи, так і вищі органи влади, переваги впровадження СУЯ мають системний характер і поширюються на весь державний сектор.

Іншою проблемою в рамках ефективності функціонування систем якості в ОМС є нерозвинена система *самоаналізу роботи конкретного виконавчого органу*, недосконала система оцінювання та самооцінювання результатів його роботи в т.ч. конкретних службовців та спеціалістів. Практично відсутньою є практика публічного звіту органу місцевого самоврядування територіальній громаді про виконану роботу, який би містив відомості і про досягнення, і про недоліки, а не тільки самозвіт місцевої влади про зроблене.

Починаючи з 1992 року, внаслідок ініціативи Європейської Комісії та відповідних методологічних розробок, у державному секторі країн

Європейського Союзу почала активно впроваджуватись практика самооцінювання на основі моделі CAF (Common Assessment Framework). Ця модель ґрунтується на концепції «ідеальної організації», яка описується через комплекс критеріїв, що охоплюють як процесну діяльність, так і досягнуті результати. Самооцінювання передбачає порівняння поточного стану установи із зазначеною моделлю-еталоном, що дає змогу виявити критичні зони для вдосконалення та сформулювати стратегічні заходи, спрямовані на поступове наближення до оптимального організаційного стану.

Порівнюючи підходи до вдосконалення управлінських систем у публічному секторі, засновані на стандарті ISO 9001 та моделі CAF, слід зауважити їхню компліментарність та різну функціональну спрямованість. ISO 9001 є дієвим інструментом на початковому етапі трансформації органів влади, особливо в умовах, коли ще не визначено чітко структуру споживачів послуг, сам перелік послуг, стандартизовані процедури їх надання та механізми зворотного зв'язку. Основна мета впровадження ISO 9001 на цьому етапі полягає в формалізації управлінських процесів, створенні нормативно-методичної бази діяльності, забезпеченні прозорості та передбачуваності управлінських дій.

Натомість модель CAF доцільно застосовувати на наступному – більш зрілому етапі розвитку системи управління. Її впровадження дозволяє здійснити цілісний багатовимірний аналіз організаційної діяльності, ідентифікувати слабкі ланки управління, оцінити якість взаємодії із зовнішніми та внутрішніми зацікавленими сторонами, а також визначити напрями стратегічного вдосконалення. Ефективність такого підходу досягається за умови, що орган вже має відпрацьовані та регламентовані процедури діяльності, сформоване розуміння очікувань споживачів послуг і володіє інструментами оцінки рівня задоволеності.

Таким чином, загальна логіка побудови системи управління якістю в органах публічної влади може передбачати послідовне застосування стандарту ISO 9001 для початкового етапу інституційного розвитку, а далі —

використання моделі САФ як більш глибокого інструменту самооцінювання і безперервного удосконалення. У цьому контексті модель САФ розглядається як невід’ємна складова реформ публічного адміністрування, спрямованих на підвищення якості управлінських процесів, ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також формування орієнтації на потреби громадян.

Актуальність моделі САФ у контексті сучасного публічного управління в Україні продовжує зростати, особливо після її адаптації для українських органів влади у співпраці з НАДС та програмою OECD/SIGMA.

Цей інструмент розроблений на основі принципів *TQM (Total Quality Management)* і адаптований для публічного сектору країн ЄС. Він є основою для оцінки інституційної спроможності, якості управління, лідерства, партнерства і прозорості – тобто, того, що безпосередньо вимагається від ОМС, аби бути соціально ефективними та для успішної євроінтеграції.

В Україні САФ офіційно рекомендована НАДС як базова методика для самооцінювання якості публічного управління, про що свідчить наказ НАДС № 132 від 2020 року [103]. З 2021 року її елементи інтегруються в моніторингові рамки стратегій оцінювання навчання держслужбовців, підзвітності й планування. Самооцінка, що закладена в основу цієї системи оцінювання, дозволяє ОМС аналізувати власну діяльність за дев’ятьма критеріями: від лідерства до результатів для громадян. Вона не передбачає сертифікації, що знижує витрати, але вимагає високої внутрішньої мотивації та зрілої управлінської культури. Це дозволяє без дорогих аудитів здійснювати регулярну самооцінку у громадах, міністерствах та агенціях.

Вагомою перевагою цієї моделі є спроможність формувати «культуру вдосконалення», що передбачає залучення всіх рівнів персоналу до процесу самооцінки і, в цілому, сприяє: підвищенню залученості персоналу; формуванню цифрових та аналітичних компетентностей; розвитку відповідальності й інституційної пам’яті.

Модель CAF (Common Assessment Framework) була офіційно започаткована у 2000 році як результат інтеграції двох провідних підходів до оцінювання організаційної досконалості: моделі досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM) та німецької моделі «Speyer», розробленої в Університеті адміністративних наук у місті Шпайєр (Німеччина). Особливістю CAF стало те, що вона була спеціально адаптована до специфіки організацій державного сектору, враховуючи їх функціональні, нормативні та управлінські особливості, зокрема суспільну спрямованість, вимоги до прозорості, підзвітності та залучення громадськості.

В Україні запровадження підходів CAF у сфері публічного управління було ініційовано в рамках виконання положень Стратегії реформування державного управління на 2016–2021 роки. Зокрема, у 2019 році відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1030-р та № 1031-р [108; 176], а також у межах Плану заходів з реалізації зазначеної Стратегії, затвердженого розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 року № 474-р [66], було проведено первинне обстеження стану систем управління якістю у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади за моделлю CAF-2013.

Метою цього обстеження було визначення початкового рівня інституційної спроможності органів публічного управління щодо впровадження підходів до якості, орієнтованих на результати, споживача (громадянина) та постійне вдосконалення. Аналіз результатів дозволив виявити типові управлінські проблеми, пов'язані з відсутністю систематизованих механізмів оцінювання ефективності, недостатньою орієнтацією на потреби зацікавлених сторін, обмеженою практикою самооцінювання, а також низьким рівнем поширення культури управління якістю.

Запровадження CAF стало важливою віхою у поступовому переході від адміністративно-бюрократичної моделі функціонування органів влади до сучасної парадигми управління на засадах якості, відкритості та

результативності. Це також дозволяє гармонізувати українську систему державного управління із європейськими підходами, закладеними у рамкових документах ЄС щодо належного врядування.

Обидві системи – *ISO та CAF* не є взаємовиключними. *Інтегральна модель системи оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади*, яку пропонує автор, дозволяє одночасно забезпечити формальну відповідність (*ISO*) та стратегічне удосконалення (*CAF*). Презентована в наступному розділі модель, адаптована до потреб ОМС і передбачає впровадження *CAF* у громадах з поетапним переходом до сертифікації *ISO* у ключових сферах (освіта, соціальні послуги). Такий підхід сприятиме підвищенню якості управління, довіри громадян та євроінтеграційній сумісності систем місцевого врядування.

Для впровадження в ОМС автор розробив шаблони необхідних документів по кожному з 14 пунктів Плана впровадження *інтегральної моделі системи оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування*. Ці шаблони наведено у додатку А.

Впроваджуючи *інтегральну модель системи оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади*, необхідно врахувати такі основні напрямки і завдання:

1) Система оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, перш за все, має бути орієнтована на громадянина, як основного споживача публічних послуг.

2) Створена система має бути здатною до саморозвитку і змін залежно від обставин.

3) Вимоги стандарту *ISO* і системи *CAF* необхідно адаптувати до можливостей конкретного органу влади, не змінюючи основної суті.

4) Місцевому органу публічної влади доцільно розробити політику в галузі якості, яка би стосувалася і кадрової політики в тому числі.

Висновки до розділу 2

Комплексне дослідження нормативно-правових умов і практичного стану оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади в Україні дозволяє сформулювати низку важливих теоретичних і прикладних висновків, що мають значення для вдосконалення системи управління на місцевому рівні.

Сучасна нормативно-правова база України у сфері оцінювання ефективності місцевого самоврядування демонструє еволюцію від контрольної моделі (етап 1999-2013 років) до трансформаційно-інституціонального підходу, що започаткований із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування у 2014 році та актуалізований у період 2020-2024 років впровадженням CAF, ISO 9001:2015, індикаторів оцінки державної служби та проєктів самооцінки (DOBRE, SIGMA). Проте чинна нормативна база залишається фрагментарною, відсутній єдиний законодавчий акт або комплексна методика, що інтегрує оцінку інституційної, результативної, процедурної та соціальної ефективності діяльності органів влади.

Стан впровадження оцінювальних практик свідчить про нерівномірний розвиток інструментів у регіонах. Найбільші досягнення демонструють громади, залучені до міжнародних ініціатив, де впроваджено циклічні моделі PDCA, інституційне самооцінювання за CAF, управління якістю на основі ISO 9001:2015. Водночас більшість органів місцевого самоврядування все ще застосовують традиційні підходи до звітності без використання систематизованих даних про результативність, без формалізованих механізмів зворотного зв'язку з громадянами або інституціалізованої участі громадськості.

Суттєвим здобутком є цифрова трансформація сфери публічного управління, зокрема впровадження публічних дашбордів, ГІС-аналітики, порталів відкритих даних (*Diia, OpenBudget, Geo-Info.Kyiv*), що створюють можливість для прозорого моніторингу діяльності органів влади. Проте цифрові інструменти поки що не інтегровані в національні методики оцінювання і використовуються переважно як допоміжний інструмент комунікації або сервісного адміністрування.

Аналіз сучасного стану засвідчив позитивну динаміку в частині впровадження моделей управління якістю (ISO 9001, CAF), зокрема в окремих громадах, що беруть участь у міжнародних проєктах (DOBRE, U-LEAD, UNDP). Водночас, як засвідчують звіти НАЗК, НАДС, SIGMA та USAID, проблема переважання адміністративного контролю над управлінським самонавчанням і досі актуальна. Інституційна самооцінка, зовнішній аудит, участь громадськості залишаються недостатньо поширеними практиками

Спроби запровадити систему оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади за допомогою підзаконних та відомчих нормативних актів робились у певних відомчих сферах, але не стали системою оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів.

Доведено, що системне вдосконалення нормативної бази забезпечить підвищення ефективності інституцій ОМС не лише як надавачів послуг, а як стратегічних суб'єктів сталого розвитку, орієнтованих на потреби громади. Це відповідає як національним реформам, так і зобов'язанням України у сфері демократичного врядування.

На основі нормативної еволюції відбулася поступова інституціоналізація стратегічного управління у сфері місцевого врядування в питаннях оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, в ході якої здійснено поступальний перехід від зовнішнього нагляду до моделі стратегічного вдосконалення, орієнтованої на результат, процесну ефективність та участь громадян. Але залишається нагальна необхідність удосконалення нормативно-правової бази для упорядкування оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

Серед недоліків системи оцінювання виявлено такі, як формалізм системи, її недостатня адаптація до регіональних потреб, відсутність стратегічного застосування результатів, кадровий дефіцит, особливо під час воєнного стану, інституційна відсутність міжнародної інтеграції та ін.

Усунення цих недоліків можливе за рахунок інтеграції циклічних моделей і зв'язування оцінювання з плануванням та коригуванням, розробленні

інтегрованої нормативно-методичної бази, яка б синтезувала підходи САФ, стандартів ISO, державної методики оцінювання ефективності, сучасних інструментів *data-driven governance*, які передбачають ухвалення рішень у публічному управлінні, коли політики, рішення і дії органів влади будуються на основі системного збору, аналізу та використанні якісних та кількісних цифрових даних.

Водночас важливо закласти в законодавство вимоги до регулярної публічної звітності про результати *самооцінювання та зовнішнього аудиту діяльності органів влади*, яке має стати основою нової парадигми стратегічного управління якістю в місцевих органах публічної влади.

Розглянуто подальше запровадження СУЯ, яка сприятиме чіткому встановленню внутрішніх процесів забезпечення діяльності органів влади, установленню однозначного та прозорого порядку виконання кожного процесу, установлення показників, а також порядку та послідовності оцінювання та аналізу цих показників, поліпшенню управлінського процесу.

На доповнення механізмів внутрішньої оцінки (система САФ) та зовнішньої оцінки вищого рівня (Методика аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади в Україні) запропоновано розробці систему зовнішньої оцінки одного рівня – з боку безпосередніх споживачів управлінських рішень і публічних послуг, розроблено систему показників для оцінювання ступеня задоволення основних соціальних потреб жителів громади.

Таким чином, подальше вдосконалення моделі оцінювання має відбуватися у напрямі її інституалізації, нормативного закріплення, цифрової трансформації та адаптації до міжнародних стандартів.

У сукупності зазначене дозволяє зробити висновок, що оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади має перейти від формального інструменту контролю до стратегічного інструменту вдосконалення публічного управління в умовах децентралізації та цифрової трансформації.

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1 Використання інформаційних технологій при оцінюванні якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади

Цифрові технології стали справжнім драйвером якісного публічного управління. У ХХІ столітті цифровізація перетворилася з допоміжного інструменту на ключову передумову ефективного, прозорого та підзвітного урядування. Застосування інформаційних технологій у секторі публічної влади є не лише ознакою технічного прогресу, але й системним фактором оптимізації процесів прийняття рішень, управління ресурсами, доступу до послуг та аналітики ефективності.

Визначення інформаційних та цифрових технологій у публічному управлінні є фундаментальним для розуміння їхньої ролі в оцінюванні якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. Цифровізація в публічному управлінні охоплює сукупність інформаційно-комп'ютерних технологій, електронного урядування та інших суміжних понять, що застосовуються для вдосконалення публічного управління [8]. Ці технології вплинули на всі аспекти сучасного життя, і сфера публічного управління не стала винятком, зазнавши значних перетворень в результаті цифровізації. Основне призначення цифрових технологій полягає в удосконаленні механізму публічного управління шляхом впровадження нових комунікаційних форм взаємодії між громадянами та урядом, що має на меті поліпшення ефективності та доступності державних послуг [194].

Центральним елементом цієї трансформації є *електронне урядування*, яке передбачає використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для підвищення ефективності, прозорості та підзвітності державних послуг [183]. Воно охоплює застосування електронних засобів комунікації та ІТ для

зв'язку між урядом і суспільством при виконанні адміністративних процедур [184].

Класифікація інформаційних технологій у публічному управлінні дозволяє систематизувати різноманітні інструменти, що використовуються для досягнення управлінських цілей. До ключових видів ІТ, що трансформують публічне управління, належать *електронне урядування*, *блокчейн* та *штучний інтелект* [184].

Електронне урядування, у свою чергу, реалізується через чотири основні форми взаємодії: *G2G* («уряд–уряд») – електронна взаємодія між органами влади; *G2B* («уряд – бізнес») – електронна взаємодія між органами публічної влади та суб'єктами господарювання; *G2C* («уряд – громадяни») – електронна взаємодія між органами публічної влади та громадянами; *G2E* («уряд – службовці») – автоматизація процесів співпраці урядової системи зі службовцями [184].

У сфері публічного управління спостерігається концептуальна еволюція у розумінні ролі ІТ. Традиційне «електронне урядування» зосереджувалося переважно на оцифруванні та автоматизації існуючих процесів надання послуг і взаємодії. Однак «цифрова трансформація» та впровадження нових інформаційних технологій, таких як блокчейн та штучний інтелект, передбачають більш глибокі, фундаментальні зміни у структурі, культурі та способах функціонування публічної адміністрації [184].

Це означає перехід від фокусу на ефективності існуючих процесів до інновацій та системних змін, що вимагає розширеного погляду на оцінку. Публічне управління перетворюється з простого переведення паперових процесів в електронний формат на системну трансформацію, яка використовує передові технології для створення принципово нових форм взаємодії, оптимізації процесів та прийняття рішень на основі даних.

Оцінка якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади є наріжним каменем сучасного публічного управління. Якість діяльності місцевих органів виконавчої влади визнається одним із ключових факторів

підвищення якості державного управління на місцевому рівні [158]. Це поняття охоплює не лише відповідність послуг встановленим стандартам, а й задоволеність громадян, доступність та прозорість процесів. Важливою передумовою для надання якісних публічних послуг є ефективне кадрове забезпечення органів публічної влади [39]. Існуючі показники ефективності, хоча й мають певні недосконалості, фактично характеризують якість роботи як місцевих, так і центральних органів виконавчої влади [158].

Ефективність функціонування та вдосконалення органів публічної влади ґрунтується на постійній оцінці їхньої ефективності. Ефективність вимірюється здатністю органів державної влади досягати цілей і завдань, які вони перед собою ставлять. Ці цілі можуть варіюватися від забезпечення безпеки та порядку до економічного розвитку та соціального добробуту. При цьому, якість послуг, що надаються, є прямим індикатором ефективності роботи самої влади; якщо послуги неякісні, це свідчить про неефективність органу влади [65]. Це підкреслює, що ефективність управління включає не лише досягнення цілей, а й оптимальне використання фінансових, людських та матеріальних ресурсів, ефективність процесів, швидкість прийняття рішень, якість надання послуг, а також відкритість та підзвітність перед громадянами.

Соціальна ефективність є важливим, хоча часто не кількісним, критерієм ефективності соціальної роботи, і в багатьох випадках є основним показником ефективності управління в забезпеченні реалізації прав людини. Водночас, адміністративна ефективність, яка є співвідношенням між адміністративними витратами та рівнем задоволення публічних потреб, що фінансуються цими витратами, може бути визначена лише з урахуванням всіх елементів управління.

У публічному управлінні якість та ефективність є не лише операційними показниками; вони нерозривно пов'язані з ширшими концепціями підзвітності та суспільної довіри. Якщо послуги надаються неякісно або органи влади функціонують неефективно, це безпосередньо підриває довіру громадян та підзвітність, навіть якщо формальні цілі досягаються [65]. Наприклад, впровадження електронного урядування має покращувати ефективність,

прозорість та підзвітність державних послуг. Отже, оцінка має бути комплексною, охоплюючи не лише кількісні показники, а й якісні аспекти, що відображають задоволеність громадян та їх довіру до влади.

Крім того, людський фактор виступає як критичний модератор ІТ-орієнтованої ефективності. Ефективне кадрове забезпечення, наявність висококваліфікованих та компетентних кадрів є життєво важливою передумовою для надання якісних публічних послуг та ефективного функціонування місцевих органів влади [39]. Аналіз діяльності організацій з різним рівнем ефективності показує, що високоефективні структури надають пріоритет професіоналізму та компетентності, а також мотивації співробітників, зокрема через самореалізацію, на відміну від суб'єктивних факторів.

Усе це вказує на те, що просте впровадження інформаційних технологій без належної уваги до розвитку людського капіталу – навчання, формування відповідної культури, мотивації – суттєво обмежить їхній вплив на якість та ефективність публічного управління. Таким чином, людський потенціал, зокрема здатність ефективно використовувати ІТ, є критично важливою, часто недооціненою змінною, що створює важливий зв'язок з проблемою цифрової грамотності, яка буде розглянута далі.

Україна демонструє значний прогрес у впровадженні електронного урядування. Результати з *Online Services Index* (вхідна категорія *E-Government Development Index (EGDI)* від ООН), який досліджував Україну із 2018-го по 2024-й роки, показали значний прорив нашої держави у використанні інформаційних технологій в публічному управлінні: в 2018 році Україна посідала 102 місце у ранжируванні розвитку електронних послуг; у 2024 – 5 місце у світі (деякі джерела говорять навіть про топ-3 позицію) [184].

Online Services Index (OSI) – це одна з трьох складових рейтингу *E-Government Development Index (EGDI)*, який укладає Департамент з економічних і соціальних питань ООН (*UNDESA*) кожні два роки з метою оцінки рівня розвитку електронного урядування в країнах світу. Цей індекс є ключовим проксі-індикатором рівня цифровізації державного управління, які

безпосередньо відображають ефективність електронних сервісів. Адже значний стрибок із 102 на 5 місце свідчить про масштабне підвищення цифрових можливостей, включно з «Дія», Diia e-services, GitHub GovTech, діджиталізацією ЦНАПів, підвищенням доступності цифрових сервісів у громадах тощо.

EGDI – це інтегральний індекс електронного урядування, який включає три ключові компоненти:

- *Online Services Index (OSI)* – оцінює наявність і якість онлайн-послуг, які надає держава громадянам через офіційні вебпортали;
- *Telecommunication Infrastructure Index (TII)* – рівень розвитку ІКТ-інфраструктури (кількість інтернет-користувачів, мобільний зв'язок, фіксовані лінії тощо);
- *Human Capital Index (HCI)* – рівень освіти населення (грамотність, тривалість навчання, ІТ-компетенції).

Формула, за якою вираховується індекс тієї чи іншої країни, виглядає так: $EGDI = (OSI + TII + HCI) / 3$.

Тобто, саме разом ці дані дають остаточне уявлення про стан ефективності використання інформаційних технологій в публічному управлінні. Вимірюваннями проводиться оцінка у понад 190 країн світу з використанням:

- аналітичного огляду національних порталів та міністерських сайтів;
- інструментів семантичного і контент-аналізу;
- участі незалежних експертів.

OSI вимірює змістовне, функціональне і технічне наповнення офіційних державних вебсайтів, зокрема:

- ступінь інтерактивності онлайн-послуг (від надання інформації до повного циклу послуги онлайн);
- наявність сервісів для громадян, бізнесу, держслужбовців;
- пошукову зручність, багатомовність, доступність для людей з інвалідністю;

- механізми зворотного зв'язку (електронні звернення, опитування, петиції);
- відкриті дані, публічні бюджети, наглядові дашборди;
- електронну участь громадян у прийнятті рішень (*e-participation tools*).

OSI є важливим індикатором цифрової зрілості уряду та основою для оцінювання ефективності цифрових публічних послуг, що напряду впливає на спроможність місцевих органів влади забезпечувати якість, прозорість і підзвітність і вказують на високий рівень цифрового розвитку на місцевому рівні також. А це напряду впливає на спроможність оцінювати якість та ефективність діяльності місцевих органів публічної влади через онлайн-звітність, сервіси, дані та прозорість.

У контексті цифрової трансформації публічного управління в Україні показник *Online Services Index (OSI)*, демонструє поступ держави в розвитку електронних послуг. Проте детальний аналіз виявляє суттєвий розрив між можливостями державних сервісів та спроможністю місцевих органів влади впроваджувати і підтримувати подібні інструменти [129].

Загалом *OSI* фокусується на оцінці національних платформ — таких як «Дія», Єдиний державний вебпортал адміністративних послуг, портали відкритих даних тощо. Вони забезпечують високий рівень цифрової взаємодії з громадянами, включаючи отримання довідок, субсидій, реєстраційних дій тощо. Водночас місцеві громади, особливо невеликі, часто мають обмежені ресурси, технічну базу та кадровий потенціал для реалізації аналогічних рішень.

Незважаючи на інтеграцію ОМС у загальнонаціональні платформи (через «Трембіту» чи ЦНАПи), переважна більшість місцевих онлайн-сервісів залишається фрагментованою, неінтегрованою в державні реєстри, а функціональність сайтів громад варіюється від базової інформації до елементарної форми електронного звернення [18].

Такий розрив пояснюється низкою причин: фінансова нерівність між громадами, відсутність ІТ-фахівців на місцях, недостатня уніфікація

стандартів електронних послуг для ОМС, а також нерівномірне покриття інтернетом. У результаті навіть найпрогресивніші цифрові державні сервіси не завжди знаходять належну реалізацію на рівні муніципального управління.

Цей дисбаланс вказує на необхідність посилення політики цифрової інклюзії та підтримки громад, зокрема, шляхом:

- розроблення стандартів цифрових послуг для ОМС;
- впровадження системного моніторингу якості місцевих електронних сервісів;
- розширення навчальних і грантових програм для муніципалітетів.

Удосконалення ІТ-можливостей місцевих органів публічної влади – це не лише технічне завдання, а й стратегічна умова забезпечення доступності, прозорості, ефективності влади й довіри громадян до неї. В умовах децентралізації та цифрової трансформації держави місцеві громади дедалі більше відповідають за якість публічних послуг та управлінських рішень. Саме тому цифрова зрілість ОМС набуває вирішального значення для розвитку територій. Електронні сервіси дозволяють скоротити час, усунути черги, мінімізувати суб'єктивний вплив та зменшити корупційні ризики. ІТ-платформи (*електронна приймальня, громадський бюджет, дашборди*) забезпечують громадський контроль та відкритість даних. Цифрові інструменти сприяють впровадженню систем менеджменту якості (ISO), підвищенню організаційної ефективності. Багаторічний досвід використання е-петицій, онлайн-опитувань, бюджетів участі та інших інструментів довів, що це – той самий ключ до реального народовладдя на місцевому рівні [148].

У питанні покращення ситуації в місцевих органах публічної влади відіграють роль не тільки об'єктивні причини, пов'язані з війною, обмеженими фінансовими можливостями місцевих бюджетів, технічними причинами відсутності інтернету та зв'язку. Важливим вбачається і суб'єктивний фактор – політична воля керівництва громади, керівного складу, депутатського корпусу, врешті решт, який може заблокувати питання прийняття відповідних стратегічних документів, які потрібні для участі в

грантових конкурсах, наприклад, чи потребують прийняття місцевих програм з певного напрямку. Такі випадки в українських громадах носять, нажаль, повсюдний характер.

Але час доводить, що громади, які першими адаптуються до цифрової епохи, отримують *конкурентні переваги* в залученні інвестицій, участі в міжнародних проєктах та розбудові сталого управління. Удосконалення ІТ-інфраструктури місцевих органів – це *інвестиція у якість врядування*, яка забезпечує, в першу чергу, зростання довіри до влади, по-друге, підвищення ефективності послуг та забезпечує інституційний розвиток на основі даних (*data-driven governance*).

Чим більше громада готова до роботи з «Трембітою», «Дією», «Єдиною інформаційною системою соціальної сфери» тощо, – тим більше повноважень та ресурсів вона може реалізовувати.

У контексті місцевого самоврядування цифрові інструменти забезпечують:

- моніторинг у реальному часі (*performance monitoring*) процесів та результатів;
- визначення та верифікацію ключових показників ефективності (KPI);
- інтеграцію зворотного зв'язку громадян через електронні платформи;
- підвищення достовірності та швидкості управлінських реакцій на ризику чи неефективність;
- підтримку процесного підходу ISO через автоматизацію процедур і прозорість відповідальності.

У цьому сенсі цифрові технології є не лише інструментом, а й структурною основою реалізації принципів ISO 9001 та CAF, які передбачають орієнтацію на факти, процесну логіку, постійне вдосконалення та залучення заінтересованих сторін.

Сучасна публічна політика дедалі більше орієнтується на модель *data-driven governance* – управління, заснованого на даних. Такий підхід означає: «Прийняття управлінських рішень на основі релевантних, доступних та валідованих даних, які генеруються як всередині організації, так і ззовні – з боку громадян, бізнесу, партнерів» [186].

У системі САФ цей підхід реалізується через критерії результативності, які вимагають кількісної та якісної оцінки впливу діяльності ОМС на суспільство. Вимоги ISO 9001:2015 також наголошують на необхідності оцінювати процеси через вимірювані результати, що можливе лише за наявності інституційної здатності обробляти, зберігати, агрегувати та інтерпретувати дані.

Цифрова трансформація в Україні спирається на низку документів та інструментів, які прямо чи опосередковано пов'язані з оцінюванням ефективності місцевих органів влади. Серед них:

- *Стратегія цифрової трансформації регіонів України на період до 2026 року* (схвалена Розпорядженням КМУ № 167-р від 17.02.2021) [209], у якій особливу увагу приділено побудові цифрової екосистеми на рівні ОМС, розвитку геоінформаційних систем, індикаторів розвитку територій, платформ е-послуг.

- *Концепція розвитку електронного урядування (2022)*, в якій одним із принципів є *data-based policy*, а серед інструментів – е-аналітика ефективності адміністративних послуг [37].

- *Дія.City / Дія.Центри / Дія.Орг – цифрова інфраструктура*, яка є не лише інтерфейсом для надання послуг, а й джерелом статистичних і поведінкових даних, що можуть бути використані для САФ-оцінювання або КРІ-звітів в рамках ISO.

- *ДСТУ ISO/IEC 27001:2015* – стандарт управління інформаційною безпекою. Для систем СУЯ та електронного документообігу він відіграє роль базової гарантії достовірності даних, захисту персональної інформації та збереження цифрової спадковості в управлінні [24].

Усі згадані стратегії, платформи та стандарти підводять до єдиного висновку – ефективне управління якістю на рівні місцевої влади неможливе без цифрових даних, аналітики та вбудованої цифрової культури. Формування звітів САФ, оцінка результативності службовців чи вимірювання

задоволеності громадян повинні базуватися на стандартизованій цифровій інфраструктурі, що є передумовою прозорості та ефективності.

Найактуальніші і часто вживані інструментами для цифрового розвитку ОМС викладені у таблиці 3.1. Деякі з них не потребують фінансових ресурсів для впровадження – все залежить від обізнаності і професійної підготовки працівників органу влади.

Таблиця 3.1. Актуальні інструменти для цифрового розвитку ОМС

Інструмент	Призначення
Інформаційні системи управління громадою (ГІС)	Просторове планування, інфраструктурні рішення, аналіз доступності
Центри надання адмінпослуг (ЦНАП) з ІТ-оснащенням	Місцева реалізація електронних державних сервісів
Онлайн-портали громад	Звернення, послуги, бюджет, рішення ради, публічні дані
Системи документообігу та CRM для муніципалітетів	Автоматизація процесів та управління запитами
Відкриті дашборди та муніципальні ІТ-платформи	Інформування, контроль, інтерактивна звітність
Системи обліку заявок і скарг	Управління якістю обслуговування (ISO 9001, CAF)
Електронна демократія	Інструменти публічних консультацій, голосувань, бюджету участі
Штучний інтелект (ШІ)	Аналіз великих обсягів даних, оптимізація реагування на запити та звернення, інтелектуальне прогнозування та управління ризиками, оцінка ефективності рішень

Застосування сучасних цифрових інструментів у межах *інтегральної моделі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади*, розробленої на основі стандартів CAF та ISO 9001:2015, яка пропонується автором для впровадження в органах місцевої публічної влади як варіант *типового алгоритму впровадження систем управління якістю в місцевих органах влади*, має стратегічне значення для підвищення

результативності управління, його відкритості та підзвітності. Ці цифрові інструменти передбачають не лише процедури самооцінювання (CAF), а й процесне управління якістю (ISO), що забезпечує системну роботу з ризиками, зворотним зв'язком і постійним удосконаленням.

Інформаційні технології в цьому контексті виконують роль інтегратора: вони надають можливість автоматизувати процеси, збір об'єктивних даних, візуалізацію показників ефективності та забезпечити участь громадян. Наприклад, використання *публічних дашбордів* дозволяє органам місцевого самоврядування наочно демонструвати рівень досягнення ключових показників (KPI), встановлених у рамках CAF-діагностики або ISO-політики якості. *Геоінформаційні системи (ГІС)*, своєю чергою, сприяють ефективнішому плануванню просторово орієнтованих послуг, таких як охорона здоров'я, освіта, благоустрій, через візуалізацію інфраструктурних потреб і ризиків.

Водночас *системи документообігу (ECM)* і *цифрові CRM-платформи* дозволяють виконати вимоги ISO щодо управління інформацією, відстежуваності дій, реєстрації звернень та вчасного реагування на них. Ще більшого значення набуває впровадження *штучного інтелекту*, зокрема в аналізі зворотного зв'язку від громадян, прогнозування ризиків та моделювання управлінських сценаріїв [168].

Прикладом практичного поєднання в рамках впровадження тривекторної *інтегральної моделі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади* в ОМС можливо передбачити встановлення інформаційної панелі для громадян з результатами CAF-оцінювання, запровадити автоматизовану генерацію звітів ISO про невідповідності на основі систем документообігу, використовувати ШІ для аналізу текстів звернень, виявлення патернів невдоволення (на основі класифікації модулів машинного навчання), візуалізувати ризики і ресурси на мапах через ГІС, інтегрованих з публічними кадастрами.

Використання таких інструментів не лише забезпечує відповідність міжнародним стандартам, а й створює передумови для «*data-driven*

governance» – управління на основі достовірних, актуальних і системно зібраних даних. Це суттєво підсилює якість ухвалення рішень, підвищує прозорість і довіру до місцевої влади.

Таким чином, цифровізація стає ключовим вектором адаптації інтегральної моделі до сучасного управлінського середовища та слугує основою для ефективної трансформації публічного сектору на місцевому рівні.

Зупинимось на використанні штучного інтелекту (ШІ) в діяльності місцевих органів публічної влади. Впровадження штучного інтелекту для оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади слід розглядати не лише як технологічну інновацію, а як ключовий елемент нового управлінського світогляду, побудованого на принципах доказовості, гнучкості та підзвітності. Штучний інтелект дозволяє швидко обробляти великі обсяги управлінських даних, виявляти приховані закономірності та резерви ефективності державних інституцій. Такий підхід потребує глибинної трансформації не тільки інструментів, а й ціннісних орієнтирів державної служби, де цифрові рішення не відкидають людське судження, а доповнюють його, виступаючи інтелектуальним асистентом у досягненні важливих суспільних цілей. Машинне навчання формує комплексні показники – від бюджетних показників до задоволеності громадян, – а NLP-аналіз скарг допомагає оцінювати соціальну напругу у громадах і передбачити ризики неефективного адміністрування до їх виникнення [25].

Крім того, ШІ здатен створювати індивідуалізовані профілі службовців на основі КРІ та цифрових слідів їх діяльності, що є підґрунтям адаптивної системи мотивації та кадрового планування. Для цього необхідне оновлення нормативно-правової бази і впровадження етичних стандартів.

При цьому ШІ забезпечує масштабовану, об'єктивну та динамічну обробку великих обсягів даних фінансових, кадрових, соціологічних, адміністративних, що дозволяє формувати інтегровані індекси ефективності з урахуванням соціально-політичного контексту. Це дає змогу знизити вплив

людського фактору, зменшити ризик упередженості й забезпечити рівний підхід до оцінювання діяльності різних органів влади та посадових осіб.

Методи машинного навчання дають змогу виявляти приховані закономірності в роботі місцевих органів, які не завжди очевидні в традиційному аудиторському чи експертному аналізі. Наприклад, за допомогою нейромереж і кластеризації можливо виявити залежності між рівнем задоволеності громадян і якістю адміністративних послуг навіть у таких соціально-політичних умовах, як воєнний стан, міграційна криза тощо.

NLP-аналітика відкриває новий вимір для моніторингу громадської думки та соціальної напруги шляхом аналізу відкритих текстових даних – від скарг до соціальних мереж, що дозволяє швидше реагувати на кризові прояви в регіонах.

Нарешті, предиктивне моделювання на основі ШІ дозволяє завчасно оцінювати ризики неефективного управління, прогнозувати управлінські провали та моделювати сценарії дій. Це переводить оцінювання з формального постфактуму у площину стратегічного та превентивного управління і планування.

Прикладом використання ШІ в практиці місцевого самоврядування може бути розрахунок прогнозних показників ефективності впровадження *Інтегральної моделі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади (CAF + ISO 9001:2015)*, описаної вище. В таблиці 3.2 наведені основні показники очікуваного прогнозу після 1-2 років впровадження інтегральної моделі, який може прорахувати ШІ, враховуючи показники на старті реалізації цього інструменту.

Табл. 3.2. Прогнозні показники ефективності впровадження Інтегральної моделі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. Розробка автора

Напря́м	До впровадження	Очікуване після 1-2 років
Виконання рішень	Частково системне	Уніфіковане за процесами ISO
Рівень задоволеності громадян (опитування)	~40–50%	≥70%
Час реагування на звернення	>20 днів	<10 днів
Наявність публічної аналітики (дашборди)	Поодинокі приклади	Доступна системно
Кількість прийнятих управлінських рішень з урахуванням результатів оцінки	<20%	≥60%
Кількість ОМС, готових до ISO-сертифікації	<10%	≥50%

Впровадження *інтегральної моделі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади* на основі стандартів CAF і ISO 9001:2015 з використанням штучного інтелекту (ШІ) та інструментів цифровізації дозволяє очікувати низку кількісних та якісних прогнозних показників, які можуть слугувати критеріями успіху реформи управління на місцевому рівні. Серед цих показників:

- підвищення рівня задоволеності громадян публічними послугами;
- зменшення термінів обробки звернень громадян;
- оптимізація внутрішніх управлінських процесів;
- зниження рівня управлінських ризиків;
- підвищення якості стратегічного планування;
- підвищення прозорості та підзвітності.

Таким чином, інтеграція ШІ у методику оцінювання не лише розширює технічні можливості, а й закладає фундамент для нового типу управлінської культури: відкритої, адаптивної, орієнтованої на результат та цінності довіри. Це відповідає потребам управлінських трансформацій у кризових та посткризових умовах і підсилює релевантність запропонованої моделі комплексного оцінювання.

Класифікація інформаційних технологій у публічному управлінні дозволяє систематизувати різноманітні інструменти, що використовуються для досягнення управлінських цілей. До ключових видів ІТ, що трансформують публічне управління, належать електронне урядування, блокчейн та вже згадуваний штучний інтелект [135].

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується стрімкою цифровізацією, яка глибоко трансформує всі сфери життєдіяльності, включаючи публічне управління. Інформаційні технології вплинули на кожен аспект сучасного життя, і сфера публічного управління не є винятком, зазнавши значних перетворень внаслідок цифрової трансформації [25]. Цей процес створює нові можливості для вдосконалення механізмів управління, забезпечення прозорості, підвищення ефективності та доступності державних послуг, а також налагодження нових комунікаційних форм взаємодії між громадянами та урядом. Представлена на рисунку 3.1 схема окреслює основне коло завдань місцевих органів публічної влади, яке вирішується із залученням інструментів діджиталізації.

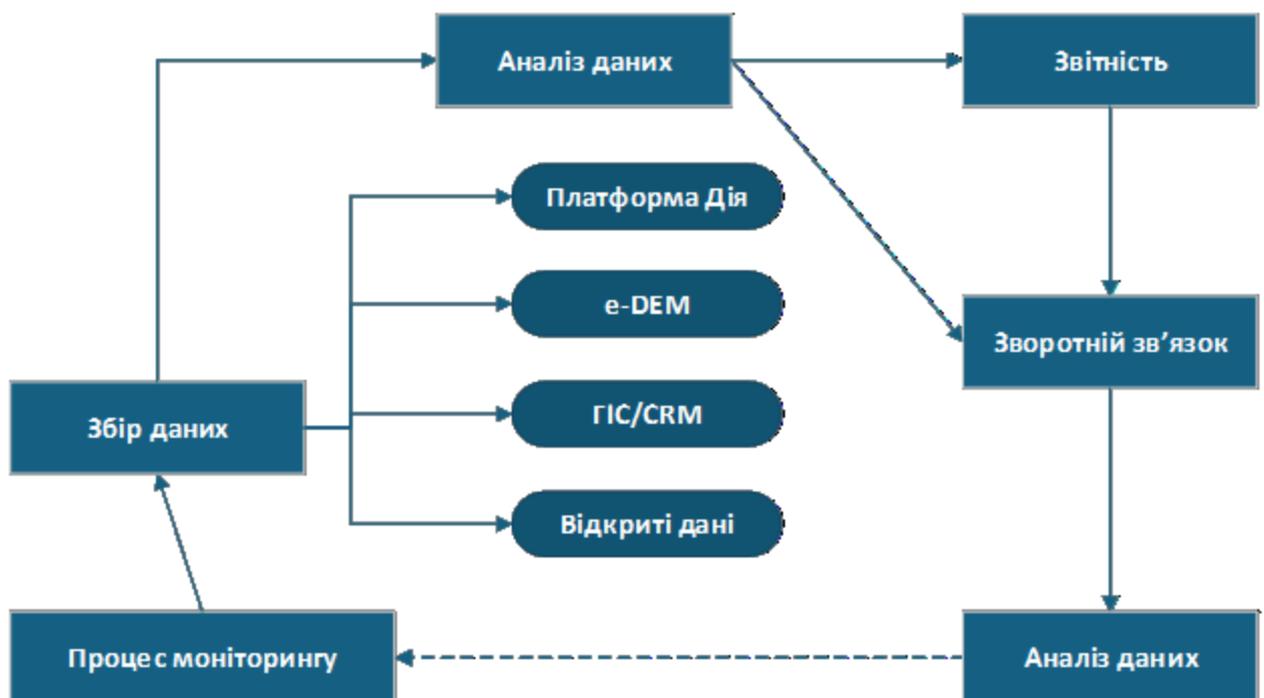


Рис. 3.1. Процес моніторингу та оцінювання з використанням цифрових інструментів [213]

Схема ілюструє послідовність процесу моніторингу: від збору даних через цифрові платформи (*«Дія», e-DEM, ГІС/CRM, відкриті дані*) до аналізу, звітності та зворотного зв'язку. Цикл вдосконалення забезпечує постійне покращення процесів на основі отриманих даних.

Інформаційні технології відіграють ключову роль у підвищенні якості та ефективності публічного управління, відкриваючи значні можливості для трансформації державних процесів. Загальні переваги впровадження ІТ включають підвищення прозорості, мобільності та адаптивності в управлінні трудовими ресурсами публічної сфери. Це також призводить до покращення ефективності, прозорості та підзвітності державних послуг. Завдяки ІТ спрощуються процеси надання послуг, полегшується доступ до інформації, створюються умови для громадського контролю, що, у свою чергу, зміцнює довіру до влади та сприяє кращому прийняттю рішень на основі даних [159].

Розглядаючи роль ІТ у конкретних сферах та електронне урядування як ключовий компонент цифрової трансформації, можна зменшити бюрократію, корупцію та витрати, а також забезпечити швидке реагування на потреби громадян. Технологія блокчейн має потенціал для забезпечення більшої прозорості, безпеки та ефективності у публічному управлінні, сприяючи зменшенню корупції. Застосування цієї технології охоплює електронне голосування, ідентифікацію особистості, управління документами, податкову систему та урядові реєстри [184].

Тут штучний інтелект може бути використаний для цифрової ідентифікації та верифікації, обробки великих масивів даних, автоматизації рутинних процесів, аналізу показників ефективності та попередження шахрайства. Крім того, системи управління ризиками в ІТ, такі як методики NIST 800-30 та CRAMM, дозволяють організаціям виконувати свої основні функції в умовах постійного розширення сфери використання інформаційних технологій, забезпечуючи стійкість та надійність цифрових систем [169].

Системи управління ризиками в ІТ дозволяють організаціям виконувати свої основні функції в умовах постійного розширення сфери використання

інформаційних технологій [169]. Успішне електронне урядування передбачає заохочення експериментів та інновацій урядових установ, а також сприяння культурі співпраці та обміну знаннями [74].

Яскравим прикладом є українська система "Трембіта", яка, попри триваючу війну та кібератаки, дозволяє додавати нові цифрові послуги гнучким та стандартизованим способом, що підкреслює її роль як фундаментальної основи для обміну даними та забезпечення безперервності надання послуг [190].

Це свідчить про те, що ІТ, окрім простого підвищення ефективності, дозволяє публічній адміністрації стати більш гнучкою, адаптивною та стійкою у динамічних та складних умовах. Таким чином, інформаційні технології сприяють безперервному вдосконаленню та інноваціям, а не лише статичному підвищенню продуктивності, що є особливо актуальним для України в умовах воєнного стану, де цифрові рішення забезпечують безперервність надання послуг та адаптацію до викликів.

3.2. Формування інтегральної моделі системи внутрішнього та зовнішнього оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади

У світовій практиці сформовано низку визнаних методологічних моделей оцінювання систем публічного управління, зокрема модель Всесвітніх індикаторів врядування (*WGI*), що дозволяє оцінити здатність уряду реалізовувати політику та забезпечувати верховенство права; Європейський індекс якості врядування (*EqI*), який зосереджується на сприйнятті громадянами якості роботи інституцій на регіональному рівні; Міжнародний індекс ефективності державної служби (*INcISE*), спрямований на вимірювання базових функцій та атрибутів державної служби; а також індекси *GCI*, *WCR*, *RLI* і *DI*, які оцінюють ширший спектр політичних, економічних та правових умов [173].

Водночас, жодна з цих моделей не враховує повною мірою специфіку трансформаційних процесів і безпекових викликів, спричинених глибокими реформами та війною, що зараз актуально для України. Особливо гостро така потреба постає на рівні місцевих органів публічної влади, які найбільш наближені до населення, безпосередньо забезпечують його базові потреби, координують гуманітарну допомогу, реалізують політику відновлення і відповідають за стабільність територій в умовах воєнного стану.

У цьому контексті виникає нагальна потреба у створенні власної адаптованої методики оцінювання ефективності та якості діяльності саме місцевих органів публічної влади, яка б враховувала не лише класичні індикатори врядування, політичні та соціальні детермінанти, а й просторові чинники – зокрема, особливості територій, рівень урбанізації, демографічну структуру, наявність критичної інфраструктури, рівень воєнного навантаження та внутрішньої міграції. Такий підхід дозволить здійснювати більш точну, релевантну і справедливу оцінку спроможності місцевої влади у складних умовах криз і трансформацій.

Але українська система публічного управління стикається з низкою проблем, серед яких ключовими є: глибоко вкорінена корупція, недостатній рівень підзвітності публічних структур, необхідність глибоких реформ, низький рівень участі громадян у процесах прийняття рішень, потреба в цифровізації управлінських процесів і впровадженні електронного урядування, а також вплив масштабних соціально-економічних і безпекових криз, зокрема війни. В таких умовах оцінювання стає не лише інструментом контролю, а й засобом стратегічного управління, що дозволяє адаптувати державну політику до динамічних змін, забезпечити ефективне використання ресурсів.

Таке оцінювання має враховувати не лише загальнодержавні детермінанти, а й специфіку конкретних територій – рівень економічного розвитку, інфраструктурну забезпеченість, безпекову ситуацію, активність громади – що критично важливо для дієздатності місцевої влади.

Основними видами оцінювання є попереднє (*ex-ante*), що проводиться до впровадження ініціатив, поточне (*on-going*), яке здійснюється в процесі реалізації, та підсумкове (*ex-post*), що відображає результати після завершення. Оцінювання може бути як внутрішнім (виконується безпосередньо органами влади), так і зовнішнім (проводиться незалежними структурами або громадськістю).

Особливу роль у формуванні критеріїв оцінювання відіграє громадянська активність, зокрема діяльність волонтерських, ветеранських і громадських організацій, які нерідко виступають додатковими агентами контролю за діями місцевої влади.

Публічні детермінанти охоплюють політичну стабільність громади, ступінь конкуренції між політичними силами на місцевому рівні, легітимність влади в очах населення, а також ефективність механізмів громадської участі у прийнятті рішень.

Специфічними для сьогодення є такі детермінанти, як: прифронтовий статус окремих громад, що зумовлює постійні ризики безпеки; значна кількість ВПО, що впливає на соціальне навантаження інфраструктури; релокація бізнесу та зміна структури місцевої економіки; зовнішній вплив міжнародних донорів, що надають допомогу та вимагають прозорості.

Ці фактори безпосередньо впливають на формування критеріїв, індикаторів та підходів до оцінювання, потребуючи адаптації існуючих методик до реальних умов функціонування громад. Таким чином, урахування публічно-управлінських детермінант дозволяє здійснити комплексне, об'єктивне та релевантне оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади, орієнтоване на реальні потреби громади та стратегічні завдання відновлення й розвитку.

Модель інтегрованого оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади має бути інструментом діагностики ефективності публічного управління в умовах воєнного стану, децентралізації та постконфліктної трансформації [41]. Модель ґрунтується на таких загальних принципах

оцінювання, які забезпечують її універсальність та відповідність кращим європейським практикам:

- цілісність, як урахування всіх ключових аспектів функціонування влади - управління, ресурсів, результату;
- контекстність, як адаптація оцінки до територіальних, соціальних та безпекових умов;
- прозорість і підзвітність, як відкритість результатів оцінювання для громадськості;
- багаторівневність, як наявність трьох рівнів оцінювання (внутрішнього, зовнішнього одного рівня, зовнішнього вищого рівня);
- спроможність до змін, як акцент на інституційну стійкість та здатність до саморозвитку;
- соціальна орієнтованість, як урахування потреб громадян та захист їхніх прав і свобод;
- безпекова чутливість, як інтеграція критеріїв, пов'язаних з воєнними ризиками, критичною інфраструктурою та національним спротивом.

Модель інтегрованого оцінювання діяльності будь-якого місцевого органу публічної влади передбачає його оцінювання з трьох позицій:

- *внутрішня оцінка*, орієнтована на самоконтроль та самооцінку службовців;
- *зовнішня оцінка одного рівня*, яка здійснюється громадськістю, представниками бізнесу, іншими органами влади того ж рівня і фокусується на прозорості і включенні громадян до процесів;
- *зовнішня оцінка вищого рівня*, яка охоплює стратегічний, фінансовий та інституційний аудит з боку державних і міжнародних структур (зокрема, КМУ, Мінфіну, Держаудитслужби, Рахункової палати, міжнародних інституцій).

Усі ці три види оцінювання мають проводитись паралельно та взаємодоповнювати одне одного.

На рис. 3.2 представлена авторська принципова схема інтегральної моделі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.



Рис. 3.2. Принципова схема інтегральної моделі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади

Дана модель включає три види оцінювання: *самооцінювання*, яке проводиться всередині органу публічної влади, в ході якого з'ясовується відповідність фактичного стану діяльності цього органу його функціям, закріпленим у статутних документах.

Зовнішнє оцінювання діяльності органу проводиться державними органами та має на меті з'ясувати ступінь відповідності цієї діяльності чинним нормам законодавства. Цей вид оцінювання ми називаємо оцінюванням вищого рівня.

Зовнішнє оцінювання діяльності місцевого органу публічної влади споживачами управлінських рішень та публічних послуг даного органу

(громадянами, ІГС, бізнесом) має на меті з'ясувати відповідність цієї діяльності потребам та інтересам споживачів вказаних вказаних рішень і послуг.

Єдині критерії оцінювання, що застосовуються до кожного типу оцінки, можуть включати: ефективність управління, результативність діяльності, економічність використання ресурсів, соціальний ефект, врахування воєнних наслідків, врахування територіальної специфіки, дотримання принципів доброго врядування, захист прав і свобод громадян, функціонування критичної інфраструктури та участь у національному супротиві, стійкість органу влади (інституційна здатність до адаптації й відновлення), соціальна стабільність (довіра, згуртованість, безпека).

Тобто, дедалі актуалізуються завдання обґрунтованого вибору критеріїв оцінювання та впровадження методик оцінювання управлінських рішень на всіх рівнях публічного управління. При цьому в основу вибору критеріїв оцінювання ефективності повинно бути покладено ще й такі принципи: багатofакторність, комплексність, можливість інтегрального відображення процесів, що відбуваються на території; прозорість у відображенні діяльності адміністрацій територій; об'єктивність, незалежність; порівнянність за територіями; кількісна обмеженість [55].

Важливо, крім узагальнюючих показників оцінювання ефективності діяльності органів влади, брати до уваги показники, що відбивають інноваційні підходи та спроби керівництва забезпечити довгострокове планування і стратегічний розвиток. Передусім наявність стратегій соціально-економічного розвитку територій.

У переліку показників для оцінювання ефективності діяльності місцевих органів влади обов'язково має бути показник «задоволеність населення», що розраховується як відсоток позитивних відповідей від чисельності опитаних.

Як джерела інформації для моніторингу і оцінювання ефективності діяльності органів влади використовуються [59]:

- доповіді владних суб'єктів про результати своєї діяльності;
- офіційні статистичні дані Державної служби статистики України;

- офіційні дані відомчих статистик;
- результати соціологічних опитувань населення.

Оцінювання діяльності місцевих органів виконавчої влади має здійснюватися *предметно* – згідно із виконанням цими органами законодавчо визначених функцій. Так, згідно Закону «Про місцеві державні адміністрації», до основних функцій МДА у соціальній сфері, належить (ст. 2): забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку. Тут предметом оцінювання мають бути ступінь виконання цих програм та ефективність реалізації їх заходів.

Серед *предметів відання* МДА (стаття 13) – забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічний розвиток відповідних територій; питання науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати. Кожен із цих предметів повинен мати свій набір кількісних та якісних показників для оцінювання у режимі моніторингу.

Наприклад, до *повноважень* МДА в галузі соціально-економічного розвитку (стаття 17) належать такі:

- розробка проектів програм соціально-економічного розвитку і подання їх на затвердження відповідній раді, забезпечення їх виконання, звітування перед відповідною радою про їх виконання;
- забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- складення необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної території балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; визначення необхідного

рівня обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб;

- проведення розрахунку коштів та визначення обсягу послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб;

- регулювання цін і тарифів за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначення і встановлення норм їх споживання, здійснення контролю за їх додержанням;

- забезпечення реалізації державної політики сприяння розвитку малого бізнесу, допомога підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів.

Реалізація вказаних вище та інших закріплених у законах повноважень МДА може бути оцінена за допомогою груп показників відомчого характеру, які у комплексі мають складати цілісну картину оцінювання виконання органами виконавчої влади різних рівнів своїх визначених законом функцій.

Обов'язково має оцінюватись ефективність процесів взаємодії МДА з громадянами у процесі забезпечення додержання їхніх прав і свобод та вирішення інших питань, що належать до сфери повноважень МДА. З іншого боку, слід оцінити, як громадяни та представники ОГС додержуються правил взаємодії із органами публічної влади, закріплених у НПА.

Акцент на оцінюванні ефективності роботи апарату публічного управління та адміністрування повинен стати ключовим. Але оцінку апарату повинні ставити не тільки керівники відповідних органів влади, а й споживачі управлінської «продукції» цих органів – представники підвідомчих установ, підприємств та закладів, а також представники ОГС. Оскільки потенціал і якість соціально-економічних трансформацій залежать не тільки від впливу апарату управління на суспільство. Не менш важливим є *зворотній вплив* суспільства на апарат з метою підвищення ефективності діяльності цього

апарату, у тому числі через налагодження співпраці. Тобто влада повинна отримувати оцінки від суспільства і, як наслідок, змінюватися на його вимогу. При цьому результати роботи влади оцінюються з позиції соціальної ефективності управлінської діяльності.

При розробці критеріїв оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади доцільно врахувати визнані світові напрацювання, у тому числі призначені для органів влади національного рівня, запозичивши саме ті складові, які стосуються місцевого рівня.

Одним із показників ефективності роботи уряду є положення країни в рейтингу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) Світового банку, який складається ним щорічно з 1996 року в рамках проекту Worldwide Governance Indicators (WGI) для 215 країн. В рамках цього рейтингу якість управління оцінюється за шістьма критеріями:

1. Вільна реалізація права голосу зацікавлених сторін при прийнятті управлінських рішень і підзвітність органів влади населенню.
2. Політична стабільність і незастосування насильства.
3. Якість нормативної бази управлінської діяльності.
4. Ефективність роботи уряду.
5. Верховенство закону.
6. Боротьба з корупцією.

Для цілей даної роботи основний інтерес представляють індикатори 1 і 4.

Показник «Ефективність роботи уряду» містить такі складові:

- якість державних послуг;
- якість державної служби та її незалежність від політичної кон'юнктури;
- якість розробки і реалізації державної політики;
- реалізація державою задекларованої політики.

За період з 1996 по 2016 рік цей показник залишався в діапазоні 20-30% [209].

На сучасному етапі реформування публічної служби та приведення вимог щодо професійного рівня державних службовців, змісту і результатів їх роботи у

відповідність із стандартами Європейського Союзу особливого значення набуває проблема якісного процесу кадрового забезпечення публічного управління [54, с. 292]. Це надзвичайно важливий аспект подальшого розвитку та вдосконалення управлінської діяльності. Особливо це стосується введення загальноприйнятих у країнах-членах ЄС засад розробки та реалізації кадрової політики, що безпосередньо впливає на показники ефективності органу влади, здатність персоналу проводити об'єктивне внутрішнє оцінювання якості і гнучко реагувати на виклики.

Кадрове забезпечення є частиною публічного управління і до нього цілком можна застосувати три основні моделі оцінювання ефективності державного управління:

- 1) *економічність* (правильність використання державних коштів відповідно до заданого рівня ефективності);
- 2) *ефективність* (кількість наданих послуг та витрат на їх створення для досягнення певного результату);
- 3) *результативність* (ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті) [59, с. 6-11].

При цьому треба звернути увагу на те, що оцінювання публічного управління, а відповідно і кадрового забезпечення, враховуючи те, що воно має справу з соціальним ресурсом – людиною – має враховувати соціальні, політичні, психологічні, морально-етичні та інші характеристики [164, с. 134].

Аспект кадрової безпеки є досить специфічним, але критично важливим для стабільного функціонування публічних інституцій в кризових умовах. Окрім моделей оцінювання діяльності місцевих органів влади, існує декілька методів оцінки кадрової безпеки, з яких найбільш придатним в сучасних умовах вважаємо *індикаторний*, який поєднує найкраще з усіх методів і передбачає встановлення еталонних (граничних) значень ключових показників, з якими порівнюють фактичні дані. Це спрощує процедуру формулювання висновків про рівень кадрової безпеки та робить оцінювання більш об'єктивним, зрозумілим і оперативним. Застосування даного підходу

дозволяє не тільки визначити рівень формування та забезпечення кадрової безпеки, але й розробити відповідні рекомендації щодо поліпшення її стану в органі публічного управління [34].

Отже, система оцінювання ефективності діяльності в органах влади тісно пов'язана з системою оцінки персоналу та управлінням людськими ресурсами. Використовуючи систему оцінки ефективності для «самонавчання», управління компетенціями, орган влади робить ще один крок у бік організаційного розвитку.

Кожен із поширених підходів до оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади має свої обмеження:

- лідерський підхід ігнорує внесок колективу, системні проблеми та результативність, зосереджуючись на стилях керівництва, несе ризик централізації влади;

- бюрократична модель за Вебером страждає через надмірну формалізацію, низьку гнучкість і слабе врахування мотивації працівників;

- життєвий цикл організації не враховує унікальних контекстуальних змін, важко прогнозує фази еволюції та суб'єктивно визначає їх успішне завершення;

- економічно відповідальний підхід обмежується фінансовими показниками, нехтує якістю послуг, довготерміновими й соціально-етичними наслідками і може стимулювати конкуренцію замість співпраці;

- нарешті, орієнтація на професіоналізм тяжіє до суб'єктивних критеріїв, не завжди відображає результати роботи та командну взаємодію і важко пристосовується до змін зовнішнього середовища [58].

Зараз, коли публічна влада функціонує в умовах масштабних безпекових викликів, спричинених війною, та глибоких трансформацій, пов'язаних із реформами, виникає нагальна потреба у створенні інтегральної, комплексної моделі оцінювання ефективності, яка б враховувала ці специфічні обставини. Існуючі підходи або ігнорують вплив надзвичайних ситуацій, або недостатньо

адаптовані до динаміки воєнного часу, соціальних змін, нестабільності ресурсного забезпечення та необхідності термінових рішень.

В попередньому розділі ми приділили увагу декільком сталим системам управління якістю (СУЯ), які широко запроваджені в світовій практиці публічного управління, знайшли своє відображення в практиці українських органів влади і закріплені у відповідних нормативно-правових актах. У сучасних умовах децентралізації, цифровізації управління та запиту суспільства на підзвітність і результативність публічного управління, зростає потреба у створенні системи об'єктивного, методологічно обґрунтованого оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади. Відповіддю на цей виклик є впровадження міжнародно визнаних стандартів – CAF (*Common Assessment Framework*) та ISO 9001:2015, які стали не лише орієнтиром для реформ, а й фундаментом авторської інтегрованої моделі оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, представленої в межах цього дослідження.

Зокрема, модель CAF є унікальним інструментом для здійснення самооцінювання в установах публічного сектору. Вона ґрунтується на дев'яти критеріях, що охоплюють керівництво, стратегію, персонал, партнерства, процеси та результати діяльності. CAF дозволяє здійснити всебічну внутрішню діагностику організаційної спроможності, ідентифікувати зони зростання та побудувати на цій основі стратегічно вивірений план удосконалення. Ця модель є гнучкою, відкритою до адаптації, та не вимагає зовнішньої сертифікації, що робить її доступною для використання у громадах різного рівня управлінської зрілості.

Стандарт ISO 9001:2015, своєю чергою, забезпечує міжнародно визнану систему управління якістю, яка передбачає чітке документування управлінських процесів, встановлення процедур контролю, управління ризиками, системного моніторингу та безперервного вдосконалення. Його сертифікаційна складова додає об'єктивності та легітимності оцінювальним процесам, що особливо важливо у публічному управлінні. Стандарт акцентує увагу на потребах

споживача (тобто громадянина) та підвищенні задоволеності якістю публічних послуг.

Синергія CAF та ISO 9001:2015 у межах інтегрованої авторської моделі, представлена в цьому дослідженні, забезпечує реалізацію циклічного підходу PDCA (Plan–Do–Check–Act), що дозволяє:

- проводити регулярне самооцінювання (CAF);
- стандартизувати управлінські процеси (ISO 9001);
- здійснювати зовнішній аудит результативності;
- впроваджувати рішення на основі даних (*data-driven governance*).

Таким чином, ці стандарти формують багаторівневу, адаптивну та вимірювану систему, що здатна забезпечити не лише оперативний моніторинг ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, а й слугувати основою для інституційного навчання, вдосконалення та стійкого розвитку місцевого самоврядування.

Як відомо, наздогнати лідерів можна лише рухаючись швидше за них. Саме тому запровадження СУЯ управління має відбуватися в Україні централізовано і прискореними темпами. Для цього КМУ має прийняти рішення про запровадження системи управління якістю відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9001 в органах виконавчої влади України, затвердивши відповідний план заходів, згідно з яким передбачити два етапи запровадження системи: перший – на рівні ЦОВВ, другий – на рівні місцевих державних адміністрацій.

Необхідно визначити на рівні ЦОВВ орган, до повноважень якого б належали питання координації та контролю впровадження СУЯ в органах виконавчої влади. Враховуючи досвід зарубіжних країн, нормативні й практичні вимоги сьогодення, можна запропонувати такі етапи виконання робіт:

- КМУ має затвердити план заходів щодо впровадження СУЯ в органах виконавчої влади і визначити центральний орган виконавчої влади, відповідальний за впровадження СУЯ;

- розробити методики процесу надання державних послуг, які є типовими для органів виконавчої влади;

-визначити фінансові ресурси для забезпечення запровадження СУЯ (навчання, консультаційне супроводження, сертифікаційні роботи), у тому числі шляхом залучення коштів міжнародних фінансових інституцій та програм міжнародної технічної допомоги;

-стимулювати діяльність органів виконавчої влади із впровадження СУЯ шляхом проведення всеукраїнських конкурсів серед органів влади, запровадження премій, нагород та відзнак;

-постійно висвітлювати у ЗМІ процеси запровадження СУЯ в органах виконавчої влади та поширювати корисний досвід;

-прискорити розробку настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001:2015 в органах виконавчої влади;

-виділити в органах виконавчої влади людські ресурси для створення СУЯ, зокрема шляхом перерозподілу функціональних обов'язків окремих спеціалістів та структурних підрозділів;

-створення та забезпечення функціонування системи моніторингу задоволеності споживачів якістю послуг, що надаються органами влади.

Система оцінювання діяльності місцевих органів виконавчої влади повинна включати такі групи *показників ефективності та результативності*.

Показники безпосереднього результату. У звітах про діяльність органів виконавчої влади та їхніх структурних підрозділів міститься інформація про певні результати. Зміст результатів адміністративної діяльності визначається як компетенцією органу, так і характером тих функцій, які ними виконуються.

В такому разі показником безпосереднього результату виступають кількість послуг та управлінські рішення у вигляді правових актів і програм. Показниками безпосереднього результату може стати число стандартизованих послуг, число одержувачів цих послуг, відхилення від заданих стандартів.

Показники кінцевого ефекту. Показники ефекту характеризують зміни в об'єкті управління, характер впливу діяльності на цільову групу дозволяє вказати на кінцевий ефект від діяльності виконавчого органу.

Кінцевим ефектом для органу влади виступає зміна (або відсутність зміни) у стані, функціонування об'єкту управління, цільових груп, як правило, пов'язане з досягненням цілей діяльності цього органу. В якості показників, що можуть свідчити про досягнення кінцевого соціального ефекту, виступають показники задоволеності споживача наданою послугою або діяльністю виконавчого органу.

Показники безпосередніх процесів пов'язані з характером функціонування органу влади, адміністративними процесами, вимогами до них. Показник має характеризувати відповідність операцій та процедур стандартам чи вимогам, що пред'являються до роботи.

В якості показників безпосередніх процесів можуть бути виділені, наприклад, частка підготовлених документів, виконаних в строк і без порушень, частка операцій, проведених відповідно до регламенту (правильно і вчасно).

Впроваджуючи систему управління за результатами, важливо враховувати *ризики та обмеження*. Необхідна складна попередня оцінка по визначенню показників ефективності, оскільки встановлення ненадійної, необ'єктивної і незбалансованої системи показників може спричинити ще більш серйозні наслідки, ніж взагалі відсутність системи оцінки.

Оцінка результатів діяльності органів влади на основі збалансованої системи показників є потужним інструментом колективного аналізу та самоаналізу у процесі реалізації повноважень та досягнення стратегічних цілей. Збалансована система показників дозволяє аналізувати основні стратегічні проблеми в декількох ключових аспектах: фінансова діяльність; відносини зі споживачами; організація внутрішніх адміністративних процесів; навчання і розвиток службовців.

При розробці та впровадженні елементів управління за результатами необхідний інтегрований підхід. Важливим видається і аналіз ролі контекстів, взаємозв'язків, віддалених і варіативних наслідків застосування інноваційних технологій, що сприяє більш ефективному використанню в управлінській практиці інструментів управління за результатами.

Завдяки оцінюванню результатів діяльності на основі збалансованої системи показників виникає низка позитивних ефектів, зокрема:

1) процеси планування, контролю та доведення до відома службовців стратегічних цілей та етапів їх реалізації стають більш прозорими; наявність як випереджаючих показників, що характеризують фактори успіху в майбутньому, так і показників за минулий час дозволяє проводити ретроспективний аналіз;

2) завдяки показникам якості управлінських процесів та показникам задоволеності споживачів підвищуються можливості ідентифікації проблем та концентрації зусиль на відносинах із споживачами послуг і партнерами;

3) створюються додаткові можливості для досягнення ефективності внутрішніх адміністративних процесів і визначення шляхів удосконалення функцій, організаційної структури та внутрішніх комунікацій органу влади;

4) наявність логічних і взаємопов'язаних критеріїв ефективності сприяє професійному розвитку державних службовців, дозволяє більш обґрунтовано диференціювати оплату праці службовців;

5) головна перевага збалансованої системи показників полягає в тому, що вона дозволяє побачити чітко виражений причинно-наслідковий взаємозв'язок між усіма аспектами та усіма ключовими учасниками діяльності органу влади.

Оцінювання ефективності діяльності підвищує її прозорість. *Прозорість* сама по собі є досить цінною якістю. Нерідко через її відсутність і закритість діяльності органів влади розвивається бюрократизм, увага приділяється непродуктивним процесам, все зводиться до формальних методичних рекомендацій методичних рекомендацій і незрозумілого структурування повноважень. В результаті буває не зовсім зрозуміло, яке відношення до основного процесу мають деякі види діяльності органу влади і в чому полягає мета його існування. У цьому випадку визначення показників ефективності та результативності діяльності і виконання поставлених завдань можуть вести до підвищення прозорості і служити додатковим стимулом для запровадження

інновацій. Впровадження оцінки ефективності може істотно поліпшити якість внутрішньої політики та системи прийняття рішень в органі влади.

Для органів місцевої влади потреба у створенні адаптивної моделі оцінювання ефективності є особливо актуальною, оскільки місцева влада першою стикається з наслідками збройної агресії – руйнуванням інфраструктури, переміщенням населення, гуманітарними кризами – і саме на її плечі лягає відповідальність за оперативне реагування, координацію допомоги, забезпечення базових послуг та збереження соціального порядку.

Новий підхід має інтегрувати індикатори безпекової спроможності, адаптаційного потенціалу, здатності до кризового управління, рівня взаємодії з громадськістю та мобілізації ресурсів у надзвичайних умовах. Така модель дозволить об'єктивно оцінювати діяльність місцевих органів влади не лише в мирний час, а й під час криз, сприяючи згуртованості громади та формуванню дієвої системи управління в умовах трансформації.

Системний аналіз управлінських процесів на основі чітких критеріїв, таких як ефективність, прозорість, підзвітність і відкритість дозволяє виявляти слабкі місця, підвищувати якість прийняття рішень і зміцнювати довіру громадян до органів влади.

Серед основних інструментів оцінювання, що можуть використовуватися, виділяють *індикатори ефективності* (ключові показники результативності – КРІ), *аналіз витрат і вигід*, *соціологічні опитування*, *моніторинг* та *аудит*. Також активно використовуються методи SWOT-аналізу, бенчмаркінгу, аналізу потреб населення та динаміки розвитку регіонів. Сукупне використання цих інструментів дозволяє виявляти сильні та слабкі сторони управлінських рішень, покращувати якість надання послуг та забезпечувати належний рівень підзвітності й прозорості публічного управління.

Треба зазначити, що у багатьох громадах внутрішній контроль як системне явище або відсутній, або зведений до формального виконання окремих процедур без належної аналітики, моніторингу та зворотного зв'язку. Це унеможлиблює вчасно виявляти порушення, неефективні витрати та

управлінські помилки, що в підсумку послаблює загальну спроможність місцевої влади.

На цьому тлі створення дієвої системи, яка поєднує самооцінювання (CAF), зовнішнє та незалежне оцінювання (ISO) діяльності місцевих органів влади набуває особливого значення. Така система дозволяє компенсувати недоліки внутрішнього контролю, посилити підзвітність керівництва громад, виявити реальні потреби та виклики в управлінні. З урахуванням державного аудиту, громадських ініціатив, моніторингу стратегій та оцінки фінансової спроможності громад, така методика має інтегрувати ці елементи в єдиний інструмент, адаптований до сучасних умов. *Інтегрована модель оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади* має враховувати і підсилювати якість надання послуг, ступінь задоволеності громадян, прозорість управлінських рішень і здатність до стратегічного розвитку в умовах обмежених ресурсів.

Крім того, наявність механізмів вивчення очікувань споживачів, які передбачені ДСТУ ISO 9001:2015, дає змогу приймати рішення, що найбільш точно відповідають потребам споживачів на різних рівнях: від розгляду оперативних питань до розроблення проектів нормативно-правових актів.

Наявність описів взаємоузгоджених міжфункціональних процесів робить значно простішим аналіз діяльності органу влади, визначення змін, які мають бути зроблені для досягнення певних результатів, упровадження цих змін. Також чітке визначення процесів дасть можливість визначити дублювання функцій та неефективну роботу. Усунення цих недоліків приведе до підвищення ефективності діяльності місцевих органів публічної влади і підвищить довіру громадян.

В межах проведеного дослідження було розроблено та теоретично обґрунтовано *інтегральну модель оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади*, яка поєднує переваги моделі CAF (Common Assessment Framework) та міжнародного стандарту ISO 9001:2015 у контексті українського правового, інституційного та цифрового середовища.

Запропонована модель є багатоетапною системою, яка охоплює підготовчі організаційно-правові рішення, внутрішню самооцінку за критеріями CAF, стандартизацію процесів управління відповідно до вимог ISO 9001:2015, а також процедури зовнішнього аудиту, сертифікації та щорічного моніторингу результатів. Інституційна логіка моделі базується на *циклі PDCA (планування – реалізація – перевірка – вдосконалення)*, що забезпечує безперервне управлінське навчання, адаптацію до змін і підвищення результативності публічного управління.

Важливим елементом практичної реалізації інтегральної моделі виступає *комплект шаблонів управлінських документів*, що додаються до наукової роботи як додатки. Вони охоплюють повний спектр необхідних інструментів: розпорядчі акти, положення, матриці відповідальності, карти ризиків, форми звітів, графіки оцінювання, заявки до сертифікаційних органів тощо. Такий підхід забезпечує не лише теоретичну цілісність, а й *високий рівень прикладної готовності до впровадження в умовах конкретної територіальної громади*.

Практична значущість моделі полягає і в можливості її масштабування, адаптації до специфіки громади, а також у створенні єдиного підходу до визначення ефективності діяльності як з боку внутрішніх суб'єктів (органу влади, службовців, керівництва), так і з боку зовнішніх – громадськості, партнерів, аналітичних центрів та аудиторських структур. Інтеграція цифрових рішень (ГІС, публічні дашборди, електронні звернення, аналітика даних) посилює прозорість, доступність результатів оцінювання та можливості для зворотного зв'язку.

Очікуваними результатами впровадження моделі є:

- підвищення внутрішньої спроможності органу місцевого самоврядування до стратегічного управління;
- поліпшення якості послуг, рівня довіри та задоволеності громадян;
- скорочення часу реагування на звернення та запити;
- створення об'єктивної бази для управлінських рішень і кадрових ротацій;

- забезпечення сертифікаційної готовності до впровадження систем управління якістю відповідно до міжнародних стандартів.

Таким чином, запропонована інтегральна модель становить збалансоване рішення, яке поєднує вимоги ефективного менеджменту, публічної підзвітності, нормативної визначеності та цифрової трансформації, і може бути впроваджене як частина державної політики з модернізації управління на місцевому рівні. Така модель може стати *універсальним механізмом підвищення якості управління на рівні місцевого самоврядування*, що поєднує кращі міжнародні стандарти, актуальні цифрові рішення та національні нормативні особливості. Її *інтегральний характер* дозволяє не лише діагностувати проблеми, а й реалізувати цикл безперервного вдосконалення за участі всіх зацікавлених сторін. Завдяки практичному блоку (шаблонам документів), модель є *готовим до застосування рішенням* для органів влади в умовах обмежених ресурсів і високих вимог до прозорості.

Алгоритм впровадження інтегрованої моделі оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) на основі систем CAF та ISO 9001:2015 може складатися з декількох етапів.

На першому етапі запровадження інтегрованої моделі оцінювання якості управління в ОМС має ключове значення для створення інституційної спроможності та формування сприятливого управлінського середовища. Його мета – забезпечити офіційний старт процесу впровадження системи управління якістю (СУЯ), адаптованої до принципів CAF і стандарту ДСТУ ISO 9001:2015, а також визначити організаційну архітектуру для ефективного управління змінами.

Нормативно-правовою основою для запуску моделі має стати розпорядчий документ керівника органу місцевого самоврядування, в якому: формулюється офіційне рішення про впровадження CAF і СУЯ; визначається відповідальність посадових осіб; вказується джерело фінансування (за потреби); підкреслюється важливість дотримання принципів TQM, прозорості, залучення громадськості.

Цей документ виконує функцію інституційної легітимації ініціативи, забезпечуючи реалізацію політичної волі на рівні керівництва ОМС.

Створюється Робоча група – функціональний орган у структурі ОМС, який координує всі дії, пов'язані з впровадженням стандартів якості. Положення про Робочу групу має містити: склад групи, до якої мають бути включені представники виконавчих органів, ЦНАП, ІТ, фінансового управління, юристи, представники громади та старостатів; функції (проведення самооцінки, аналіз процесів, формування планів удосконалення, підготовка звітів); порядок діяльності (періодичність засідань, відповідальність, підзвітність перед головою ОМС).

Саме ця група реалізує модель САФ на практиці, зокрема проводить оцінювання за певними критеріями, готує дані для внутрішніх аудитів і координує розробку політик якості.

Графік-календар заходів є операційним інструментом планування впровадження інтегрованої моделі має включати: поетапний перелік дій (формування групи, самооцінювання, розробка документації, аудит, звітність тощо); чіткі терміни виконання; відповідальних осіб або структурні підрозділи; форми контролю реалізації (звіти, моніторинг).

Наявність детального календаря заходів відповідає принципам ISO 9001:2015 щодо управління процесами, ресурсами та ризиками і забезпечує інтегроване управління змінами на основі циклу PDCA (Plan–Do–Check–Act).

Другий етап реалізації інтегрованої моделі базується на застосуванні інструменту САФ (Common Assessment Framework) – загальноєвропейської моделі управлінської досконалості, що адаптована для органів публічної влади. Самооцінка за САФ – це систематичний процес внутрішнього аналізу діяльності ОМС за дев'ятьма критеріями з метою визначення сильних і слабких сторін органу управління, а також розроблення цільових заходів для вдосконалення управління.

Інтегрована модель передбачає використання деталізованої оцінювальної матриці САФ за 9 критеріями, яка охоплює два блоки критеріїв:

Блок «Сприяння» (*Enablers*) – 5 критеріїв: 1) Лідерство. 2) Стратегія та планування. 3) Персонал. 4) Партнерство та ресурси. 5) Процеси.

«Результатів» (*Results*) – 4 критерії: 6) Результати для громадян/клієнтів. 7) Результати для персоналу. 8) Результати для суспільства. 9) Ключові результати діяльності.

Кожен критерій оцінюється за дводисковою шкалою (від 0 до 100 балів): спочатку – рівень впровадження, потім – рівень результативності. Оцінювання здійснює Робоча група за попередньо узгодженими формами.

За результатами заповнення матриці формується аналітичний звіт, в якому: описується поточний стан за кожним критерієм; виявляються сильні сторони (≥ 80 балів) та зони для покращення (≤ 40 балів); проводиться діагностичний аналіз взаємозв'язків між результатами; визначаються пріоритетні напрями подальших змін. Звіт є підґрунтям для стратегічного планування змін у рамках PDCA-циклу, який передбачений ISO 9001.

Фінальним результатом самооцінки є план заходів покращення, який враховує: зони ризиків (низькі оцінки, що мають критичне значення для громадян чи персоналу); недостатньо формалізовані процеси, які гальмують управлінський цикл; слабкий зворотний зв'язок чи брак доказів ефективності; внутрішні розриви в управлінській або операційній логіці. План має включати: SMART-цілі; строки реалізації; відповідальних осіб; ресурси; індикатори досягнення (KPI); механізми моніторингу.

Варто розуміти, що самооцінка за CAF не є суто бюрократичною процедурою, а становить основу управління якістю на місцевому рівні. Вона дозволяє ОМС вийти за межі формальних звітів, подивитися на себе очима споживачів і закласти системні механізми безперервного вдосконалення.

Третій етап впровадження інтегрованої моделі передбачає перехід від діагностики до формалізованого управління процесами, згідно з вимогами ДСТУ ISO 9001:2015. Його мета – створити чітку систему процесів, пов'язаних із публічним управлінням, орієнтованих на задоволення потреб громадян, забезпечення якості та мінімізацію ризиків [42].

Далі формулюється політика органу влади у галузі якості, яка є ключовим стратегічним документом, де формулюється бачення, зобов'язання та орієнтири органу місцевого самоврядування в частині надання публічних послуг. Ця Політика має: відповідати місії та стратегічним цілям ОМС; враховувати інтереси заінтересованих сторін (громади, персоналу, держави, партнерам); включати принципи орієнтації на громадянина, правомірності, прозорості та постійного вдосконалення; бути зрозумілою, доступною, офіційно затвердженою та доведеною до виконавців.

Згідно з ISO 9001:2015, процесний підхід вимагає чіткої ідентифікації та опису всіх основних і допоміжних процесів, які забезпечують результативність роботи ОМС. До них належать: основні процеси: надання адміністративних послуг (через ЦНАП), ухвалення управлінських рішень, регуляторна діяльність; підтримуючі процеси: кадрове забезпечення, документування, IT-супровід; управлінські процеси: стратегічне планування, бюджетування, моніторинг та звітність.

Кожен процес описується через картки або регламенти, що включають: вхід/вихід, власника процесу, учасників, ресурси, показники ефективності, ризику.

Розробляється Матриця відповідальності та розподілу ролей. Цей інструмент (іноді званий RASCI-матрицею) дозволяє: візуалізувати, хто відповідає за кожен процес; уникати дублювань та управлінських «розривів»; забезпечити прозору структуру підзвітності; формалізувати відносини між підрозділами, ЦНАПом, старостатами.

В Матриці визначаються ролі: відповідальний (R), виконавець (A), консультант (S), координатор (C), інформований (I).

Прописуються Процедури – це стандартизовані описи дій, які забезпечують стабільність і якість у ключових сферах. Найважливіші з них:

- документообіг: впровадження систем електронного документообігу (наприклад, «АСКОД»), правила ведення діловодства, облік версій документів;

- участь громадськості: регламенти публічних консультацій, слухань, використання онлайн-платформ (наприклад, «SmartCitizen», «Ваша думка») [201];

- звернення громадян та скарги: забезпечення доступу до подання звернень (у ЦНАП, онлайн, письмово), строки обробки, відповідальні посадові особи, аналітика повторності.

Заповнення Карти ризиків та контролю. Впровадження системи ризик-менеджменту (*Risk-Based Thinking*), як того вимагає ISO 9001:2015, включає: ідентифікацію ризиків на рівні процесів, управління, персоналу; оцінювання ризиків (імовірність × вплив); планування дій реагування (мінімізація, запобігання, делегування); розробку карти ризиків, пов'язаної з контрзаходами, відповідальними та строками. Це дозволяє системно реагувати на виклики (зміни законодавства, відтік кадрів, критичні інциденти), а також інтегрувати превентивні інструменти у СУЯ.

Висновок: Етап процесного управління забезпечує перехід від концептуальної діагностики до управлінської дисципліни, де кожна управлінська дія – описана, вимірювана, відповідальна та відкрита для вдосконалення. Це – серцевина ISO-орієнтованої адміністративної культури в ОМС.

Останній (п'ятий) етап створення інтегрованої моделі передбачає виведення СУЯ на рівень зовнішньої верифікації з боку акредитованого органу сертифікації, а також запуск циклічного механізму внутрішнього моніторингу та вдосконалення. Цей етап забезпечує формалізоване підтвердження відповідності міжнародним стандартам (ISO 9001:2015), що підвищує довіру до ОМС, легітимізує його діяльність у взаємодії з партнерами, донорами та громадянами.

Процедура сертифікації передбачає: подання офіційної заявки до акредитованого органу (згідно з Національним переліком акредитованих САВ від НААУ); включення до заявки: опису сфери сертифікації (наприклад, «надання адміністративних послуг»), обсягу діяльності, контактних даних,

політики якості та структури СУЯ; узгодження термінів аудиту, складу комісії, комунікаційного порядку. Наявність такої заявки – формальний початок процедури зовнішнього оцінювання.

Перед зовнішнім аудитом, відповідно до ISO-практики, обов'язковим є внутрішній аудит, який проводиться уповноваженими працівниками ОМС або сторонніми консультантами. Його мета – виявити: відповідність процесів вимогам ISO 9001:2015; наявність задокументованих процедур; ефективність реалізації політики якості; порушення, дублювання, невідповідності.

Акт внутрішнього аудиту повинен містити: опис перевірених процесів; зауваження/невідповідності; рекомендації щодо покращення; дату, склад аудиторської групи, підпис відповідального.

Зовнішній аудит фіксується окремим сертифікаційним актом, що видається органом оцінки відповідності.

Система ISO передбачає безперервне вдосконалення через регулярну оцінку динаміки якості. Щорічний звіт про якість має виконувати такі функції: аналіз ключових індикаторів результативності; звітність щодо задоволеності громадян, виконання зобов'язань, кількості скарг та звернень; опис усунення невідповідностей, виявлених під час внутрішніх і зовнішніх аудитів; оновлення карти ризиків; перегляд цілей у галузі якості.

Цей документ стає основою для коригувальних і попереджувальних дій (CAPA), є елементом внутрішнього стратегічного планування та частиною політики прозорості.

Отже, сертифікація та моніторинг – це не лише зовнішнє підтвердження відповідності, а й механізм самооновлення, який забезпечує сталість системи, постійне підвищення якості управлінських послуг і рівень довіри до місцевої влади. На цьому етапі закріплюється зворотній зв'язок як структурна функція сучасного врядування.

Органи місцевого самоврядування завжди були першою та найближчою ланкою влади у взаємовідносинах із громадянами. Базові принципи організації місцевої влади багато в чому відповідають головним вимогам міжнародного

стандарту ISO 9001: народовладдя, законність, гласність, колегіальність, підзвітність та відповідальність. Вони мають багато спільного з орієнтацією на споживача, лідерством, залученням персоналу, постійним удосконаленням. Проте в реальності дуже часто довіру між громадянами та їхніми місцевими органами самоврядування ще потрібно розбудовувати. Тому однією з найважливіших цілей, які стоять сьогодні перед українським суспільством, є укріплення довіри громади до місцевого самоврядування, зокрема його виконавчих органів. Щоб досягти даної цілі, органи місцевого самоврядування повинні відігравати ключову роль у забезпеченні стійкості та розбудові сталих громад, забезпеченні високої якості публічних послуг, зростання добробуту та соціальної справедливості на місцевому рівні. Впровадження системи управління якістю – це дієвий інструмент підвищення не тільки ролі місцевої влади, а й відповідальності перед територіальною громадою за рівень послуг, які громада отримує [75].

Враховуючи, що механізми внутрішньої оцінки та зовнішньої оцінки вищого рівня в Україні вже пророблялись (зокрема, система САФ, Методика аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади [50], Порядок проведення оцінки результатів діяльності районних державних адміністрацій Одеської області [73], Порядок щоквартального моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [123]), слід зосередити увагу на розробці системи зовнішньої оцінки одного рівня. В першу чергу – на оцінюванні діяльності місцевих органів публічної влади щодо задоволення соціальних потреб та інтересів населення [153].

Для органів місцевого самоврядування можна запропонувати наступний нескладний механізм *оцінювання задоволення соціальних потреб та інтересів населення*: оцінювання варто проводити шляхом анкетування певних груп місцевих експертів з числа жителів громади і тих осіб, хто працює на їх території. Наприклад, можна виділити такі групи респондентів, які живуть або працюють на території певної громади:

- «*влада*» – депутати відповідної ради, депутати місцевих рад, обраних на території досліджуваних громад, працівники апарату місцевої ради та її виконавчих органів, а також місцевих органів виконавчої влади;

- «*бюджетники*» – працівники комунальних підприємств, установ та закладів, зокрема, об'єктів соціальної інфраструктури, що фінансуються з місцевого бюджету: шкіл, дитячих садочків, закладів культури, охорони здоров'я та інших бюджетних закладів;

- «*підприємці*» – власники та працівники приватних та інших недержавних і некомунальних підприємств, засобів масової інформації, блогери, громадські активісти.

Персональний склад місцевих експертів варто визначати Робочою групою за належністю до вказаних груп, проживання на території досліджуваних громад та з урахуванням їхньої активності, фаховості та відповідальності.

Опитування має бути очним або через гугл-форми, але анонімним, аби забезпечити максимальну відвертість відповідей. Більшість запитань анкети мають бути закритими – для зручності та швидкості анкетування.

В ході опитування має з'ясуватися думка місцевих експертів щодо того, якою мірою задовольняються основні потреби жителів громади. Також ними оцінюється діяльність органів влади з питань надання *адміністративних послуг*, взаємодії цих органів з представниками громадськості та бізнесу, а також вплив районних та обласних органів влади на стан справ у громаді.

Оцінюватися має також *стан соціальної злагоди*, міжнаціональних та міжконфесійних відносин у громаді, можливість творчого самовираження та умови для громадської діяльності її жителів.

Важливе питання соціальної ефективності діяльності органів МСВ – це *реакція місцевих органів влади та посадових осіб* на звернення громадян зі скаргами чи пропозиціями. В ході опитування має з'ясуватися, якою мірою респондентів влаштовувала реакція влади на звернення (якщо така реакція взагалі була) за швидкістю, за змістом та за дієвістю реакції.

Безпосереднє відношення до соціальної ефективності діяльності влади має оцінка *відповідності цілей та результатів діяльності її органів* потребам громади, а також *рівень професіоналізму та стилю діяльності керівництва і працівників* цих органів. Як і *відкритість та прозорість* діяльності органів МСВ, їхня взаємодія з громадськістю і бізнесом, оскільки при оцінюванні діяльності органів МСВ має оцінюватися також соціальна ефективність діяльності районних та обласних рад щодо виконання цими органами та посадовими особами своїх соціальних завдань у громадах відповідного району або області.

Певна група запитань може стосуватись оцінки *реального впливу мешканців* на стан справ у громаді через такі форми громадської участі, як загальні збори, сходи мешканців, громадські слухання, толоки, суботники, діяльність сільських, вуличних, квартальних комітетів та громадських організацій.

В ході анкетування слід дослідити суб'єктивну думку респондентів, чи є *прозорими та обґрунтованими* процеси планування та витрачання бюджетних коштів у громаді.

Варто з'ясувати також, чи цікавляться представники місцевої ради ступенем задоволення потреб мешканців, чи виникають якісь соціальні конфлікти між мешканцями населених пунктів на побутовій, політичній, національній чи релігійній основі і які засоби попередження та подолання цих конфліктів застосовують органи МСВ.

Можна спитати респондентів назвати сфери життя їх громади, де існують невідкладні проблеми, для можливості ранжування цих проблем за ступенем їх пріоритетності. І, нарешті, варто запитати для виявлення громадської активності, що кожен респондент/респондентка *особисто зробили* для вирішення названих проблем.

Пропонується в ході опитування розглядати ступінь задоволення потреб у таких 15 основних сферах життєдіяльності громади:

- благоустрій та утримання житла;
- якісні комунальні послуги;

- якісне торгівельне обслуговування;
- якісні та доступні послуги громадського транспорту;
- належне соціальне обслуговування;
- якісне дошкільне виховання;
- якісна шкільна освіта;
- якісне медичне обслуговування;
- безпека власного життя;
- цікаве дозвілля, фізична культура;
- належні умови зайнятості, підприємництва та захист прав споживачів;
- якісне, доступне та безпечне дозвілля;
- якісні адміністративні послуги;
- належна реакція влади на звернення;
- інші важливі потреби мешканців: в соціальній злагоді у громаді, можливості творчого самовираження, у належних умовах для громадської діяльності, нормальному стані міжконфесійних та міжнаціональних відносин.

Для оцінювання ступеня задоволення кожної із цих потреб (крім потреби в належній реакції влади на звернення) слід визначити показники, які в комплексі характеризують задоволення відповідної потреби.

У процесі опитування місцеві експерти мають оцінити за 5-бальною шкалою ступінь задоволення кожної потреби по кожному показнику. Далі отримані оцінки усереднюються в розрізі кожної з трьох груп опитаних місцевих експертів та загалом в межах громади.

Для більш виваженої оцінки ступеня задоволення кожної потреби можна в її межах ввести *вагомість* кожного показника, яка також визначається експертним шляхом на основі усереднення експертних думок розробників анкети.

Ступінь задоволення кожної потреби розраховується по формулі:

$$CЗ_{п} = (O_1 * B_1 + O_2 * B_2 + O_3 * B_3 + O_4 * B_4 + O_5 * B_5) * 20 = \Sigma\%, \text{ де}$$

O_1, \dots, O_5 – усереднені оцінки опитаних місцевих експертів по кожному із показників певної потреби;

$V_1 \dots V_5$ – вагомості відповідних показників в межах певної потреби. Важливо, аби сума цих вагомостей в межах оцінювання кожної потреби, дорівнювала одиниці: $V_1 + V_2 + V_3 + V_4 + V_5 = 1,00$.

Нижче в якості прикладу наведено склад можливих показників для оцінювання ступеня задоволення основних соціальних потреб жителів громади.

1) *благоустрій та утримання житла*: ремонт будинків комунальної власності; стан тротуарів; освітлення вулиць; озеленення вулиць, скверів, квітників; благоустрій кладовищ;

2) *якісні комунальні послуги*: об'єм і регулярність подачі води; якість води, каналізація; своєчасність вивезення сміття; зручність оплати комунальних послуг;

3) *якісне торгівельне обслуговування*: рівень контролю за правилами торгівлі; зручність місцезнаходження торгівельних точок; режим роботи торгівельних точок; робота ринків; інші види торгівлі (Інтернет, на замовлення);

4) *якісні та доступні послуги громадського транспорту*: вартість проїзду; якість доріг в межах населених пунктів громади; якість доріг поза межами населених пунктів громади; зручність маршрутів та регулярність рейсів; зручність та якість зупинок транспорту;

5) *належне соціальне обслуговування*: професіоналізм працівників соціальних служб; організація допомоги малозабезпеченим верствам населення; розміри та умови одержання різних видів допомоги; сприяння активному довголіттю людей старшого віку; робота з безпритульними і бездоглядними;

6) *якісне дошкільне виховання*: фаховий рівень вчителів; стан матеріально-технічної бази закладів освіти; харчування у школах; рівень наданих знань школярам; доставка учнів до школи;

7) *якісна шкільна освіта*: фаховий рівень вихователів; стан матеріально-технічної бази дитячих садків; харчування у дитячих садках; насиченість розвиваючими заходами; доставка дітей в садочок;

8) *якісне медичне обслуговування*: доступність і якість медичних послуг; асортимент та ціна ліків; стан утримання медичних закладів; рівень профілактичної роботи; робота швидкої допомоги;

9) *безпека власного життя*: безпека на вулиці у вечірній час; професійний рівень працівників поліції; боротьба з алкоголізмом та наркоманією; захист від крадіжок; профілактика правопорушень;

10) *цікаве дозвілля, фізична культура*: наявність гуртків народної творчості, конкурсів, виставок; можливості для активного відпочинку; робота клубів, бібліотек, дискотек; проведення масових святкових заходів; умови для занять фізкультурою і спортом;

11) *належні умови зайнятості, підприємництва та захист прав споживачів*: створення робочих місць в громаді; робота служб зайнятості; умови для розвитку підприємництва; участь бізнесу у вирішенні місцевих проблем; допомога органів МСВ у захисті прав споживачів;

12) *якісне, доступне та безпечне довкілля*: доступ до водоймищ; чистота та доглянутість водоймищ; чистота території; стан рослинних насаджень; впорядкованість земельних відносин;

13) *якісні адміністративні послуги*: швидкість надання послуг; компетентність та ввічливість персоналу; комфортність умов у приміщенні; наявність необхідної інформації; вартість послуги;

14) *належна реакція влади на звернення*: за швидкістю; за змістом; за результативністю реакції;

15) *інші важливі потреби мешканців*: стан соціальної злагоди у громаді; можливість творчого самовираження; умови для громадської діяльності; стан міжконфесійних відносин; стан міжнаціональних відносин.

Окремо в анкетах має бути блок запитань, які стосуються оцінки безпосередньо управлінської діяльності органів та посадових осіб МСВ: місцевої ради та її виконавчих органів, районної ради та її органів (апарату та постійних комісій), обласної ради та її органів (апарату та постійних комісій).

Серед показників, за якими респонденти мають оцінити діяльність вказаних органів, можуть бути такі: відповідність цілей діяльності влади потребам громади; відповідність результатів діяльності влади потребам громади; рівень професіоналізму та стиль діяльності керівництва громади; рівень професіоналізму та стиль діяльності працівників органів МСВ; відкритість та прозорість діяльності органів МСВ; взаємодія органів МСВ з громадськістю; взаємодія органів МСВ з бізнесом; громадський контроль за виконанням владою її функцій.

Окремо може бути оцінено респондентами виконання органами та посадовими особами МСВ своїх соціальних завдань, а також ефективність впливу жителів на стан справ у громадах через такі механізми місцевої демократії, як загальні збори, сходи мешканців, громадські слухання, толоки, суботники.

Корисним буде проаналізувати результати анкетування як у цілому, так і в розрізі груп місцевих експертів («влада», «бюджетники», «підприємці»).

Результати проведеного внутрішнього оцінювання діяльності місцевих органів публічної влади через самоконтроль та самооцінку їх службовців, зовнішнього оцінювання представниками громадськості, бізнесу та органів влади того ж рівня, а також зовнішнього оцінювання вищого рівня у формі стратегічного, фінансового та інституційного аудиту дасть змогу підготувати комплекс рекомендацій з удосконалення діяльності оцінюваних органів влади.

До числа таких рекомендацій можна віднести:

- завершити роботу щодо нормативно-правового регулювання управлінської діяльності органів МСВ на рівні громад через прийняття статутів ТГ, положень про постійні комісії, регламентів їх діяльності та ін.;

- розробити та прийняти регламенти взаємодії органів МСВ між собою та з органами виконавчої влади (у тому числі РДА, територіальними органами національної поліції, статистики, юстиції тощо).

- визначити показники соціальної ефективності діяльності органів та посадових осіб МСВ та здійснювати на постійній основі моніторинг соціальної

ефективності діяльності цих органів за вказаними показниками, оприлюднювати результати моніторингу, у тому числі під час щорічних звітів голів;

- розширити можливості ІГС щодо участі в адміністративному процесі, у тому числі через інструменти делегування останнім певних повноважень у сфері надання адміністративних та інших муніципальних послуг, залучення ІГС до процесів ухвалення та виконання управлінських рішень;

- відповідно до чинного законодавства, використати потенціал співробітництва ТГ, в тому числі через делегування частини повноважень, створення спільних органів, установ, комунальних підприємств;

- активізувати розробку і впровадження в управлінську діяльність органів МСВ *комплексних систем управління якістю*, які передбачають оцінювання управлінської діяльності на основі оцінки структури, процесу, ресурсів та результату;

- підвищити рівень відкритості та прозорості діяльності місцевих органів публічної влади шляхом приведення своїх офіційних вебсайтів у відповідність із вимогами законодавства та потребами населення отримувати актуальну та повну інформацію;

- повернутись до практики формування рейтингу ефективності управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів МСВ на основі регулярного оцінювання їх ефективності;

- створити на базі сайтів громад платформи для висловлення мешканцями ТГ своїх зауважень та пропозицій щодо покращення стану справ у життєво важливих сферах, регулярно розглядати ці звернення на рівні місцевих рад, їх виконавчих органів та відповідальних виконавців;

- отримані в результаті досліджень об'єктивні та суб'єктивні оцінки соціальної ефективності діяльності органів МСВ та інших суб'єктів впливу на стан справ у громадах мають стати для керівництва цих громад базою для визначення пріоритетних напрямків діяльності, спрямованої на сталий розвиток і забезпечення спроможності цих громад.

Такі комплексні опитування, які є доступними навіть для найменшої громади, є швидким і дієвим інструментом, що, безперечно, сприятиме оцінюванню якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, а залучення широкого кола осіб до спільної роботи стане джерелом додаткової інформації і допоможе налагодити комунікацію між владою і мешканцями громади.

Тим більше, дедалі залучення громадськості до процесів оцінювання через механізми електронної демократії (електронні консультації, петиції, громадські слухання) виходить на перший план. Це не лише збагачує аналітичну основу публічного управління, а й посилює легітимність управлінських рішень.

Таким чином, трансформація моделі оцінювання в Україні має бути спрямована на підвищення внутрішньої відповідальності, стратегічного мислення та довіри громадян до місцевої влади. Сучасне розуміння ефективності – це не лише про досягнуті показники, а про здатність інституцій вчитися, адаптуватися та орієнтуватися на довгострокову цінність для громади.

Розроблена модель є комплексною, поетапною системою, яка включає чотири логічно взаємопов'язані етапи: підготовчі заходи (організаційно-правове забезпечення), самооцінку за CAF, впровадження процесного управління відповідно до ISO 9001:2015 та процедури зовнішнього моніторингу і сертифікації. Кожен з етапів супроводжується відповідними управлінськими, нормативними та аналітичними документами, що сприяє чіткому розподілу відповідальності та прозорості виконання.

Нижче на рис. 3.3 наведено принципову схему, що ілюструє інтегральну модель оцінювання, яка поєднує самооцінку CAF із процесним підходом ISO 9001:2015 та зовнішнім оцінюванням споживачами управлінських рішень та публічних послуг у пріоритетних сферах життєдіяльності громад. Модель спрямована на комплексне оцінювання діяльності ОМС із урахуванням стратегічних і операційних аспектів.



Рис. 3.3. Інтегральна модель оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади

Схема демонструє, як CAF (9 критеріїв самооцінки) та ISO 9001:2015 (цикл PDCA) інтегруються для створення комплексної моделі оцінювання. CAF фокусується на стратегічних аспектах (лідерство, стратегія, персонал), тоді як ISO забезпечує операційну ефективність через планування, виконання, перевірку та коригування.

Наукова новизна цього підходу полягає в *уперше запропонованому системному поєднанні двох міжнародно визнаних стандартів оцінювання*, адаптованих до українських реалій місцевого самоврядування, з відповідним організаційно-правовим, процесним і цифровим забезпеченням. Модель структурована та супроводжується авторським пакетом нормативно-управлінських шаблонів, що дозволяє безпосередньо адаптувати її до практики діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС). Це забезпечує не лише високу прикладну цінність моделі, а й підтверджує її реалізаційну спроможність у межах чинної нормативної бази та стратегічних цілей реформи децентралізації.

Особливістю інтегральної моделі є акцент на *тривекторному підході*: внутрішнє оцінювання дозволяє виявити слабкі місця та потенціал розвитку зсередини, у той час як обидва зовнішні оцінювання передбачають незалежний аудит та можливість сертифікації згідно з ISO, а також оцінювання ступеня задоволення потреб та інтересів споживачів. Цей підхід підтримує принципи прозорості, відкритості, об'єктивності та доброго врядування.

Запропонована модель має усі шанси стати *типовим алгоритмом впровадження систем управління якістю в місцевих органах влади*, а її використання може позитивно позначитися на:

- об'єктивності оцінювання управлінських процесів;
- підвищенні ефективності використання ресурсів;
- зростанні довіри громад до місцевої влади;
- зміцненні інституційної спроможності громад.

Таким чином, сформована у дослідженні *інтегральна модель є унікальною новацією*, що забезпечує методологічну та практичну основу для впровадження єдиного стандарту якісного управління на місцевому рівні в Україні.

Висновки до розділу 3

У сучасних умовах цифрова трансформація постає не лише інструментом оптимізації державного управління, але й фундаментальною зміною у підходах до забезпечення якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. Використання інформаційних технологій, включно з електронним урядуванням, системами управління якістю, публічними дашбордами, блокчейн-рішеннями та, особливо, інструментами штучного інтелекту, суттєво змінює організаційні, процедурні й аналітичні засади муніципального менеджменту.

Запропонована у дослідженні *тривекторна інтегральна модель оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів влади на основі стандартів CAF і ISO 9001:2015* та участі громадян, підсилена сучасними цифровими рішеннями, дозволяє реалізовувати принципи *data-*

driven governance на практиці. Зокрема, вона забезпечує цілісний моніторинг процесів, визначення проблем і викликів очима мешканців громад, інтеграцію зворотного зв'язку, автоматизацію аналітики та прозору звітність, що відповідає як міжнародним стандартам, так і вимогам публічної підзвітності.

Можемо зробити наступні висновки, що є ключовими в досліджуваній проблематиці 3 розділу:

1. Інформаційні технології стали основою для систематизації внутрішнього та зовнішнього оцінювання в ОМС, забезпечуючи можливість не лише фіксувати, але й активно коригувати управлінські рішення на основі достовірних і динамічних даних.

2. Цифрові сервіси та публічні дашборди відіграють провідну роль у формуванні довіри громад до місцевої влади, забезпечуючи відкритість, інформування та участь громадян у прийнятті рішень.

3. Використання ШІ відкриває нові горизонти для оцінювання: від прогнозування управлінських ризиків до моделювання сценаріїв реагування та адаптації до змін. Це забезпечує перехід від формального оцінювання до системи превентивного стратегічного управління.

4. Незважаючи на значні досягнення України у сфері національної цифровізації (зокрема, високі позиції в OSI/EGDI), на місцевому рівні зберігається істотний цифровий розрив, що потребує цілеспрямованої політики підтримки громад у впровадженні цифрових рішень та розвитку цифрової компетентності.

5. Реалізація цифрових інструментів оцінювання в контексті інтегральної моделі має не лише адміністративну чи технологічну вагу, але й суттєвий соціальний ефект — підвищення довіри до влади, розширення можливостей участі громади, зменшення корупційних ризиків та зміцнення інституційної стійкості.

Таким чином, інформаційні технології та інтелектуальні системи виступають не лише як засоби автоматизації, але як нова парадигма оцінювання та управління у публічному секторі, яка дозволяє формувати

гнучкі, прозорі, результативні та орієнтовані на громадянина органи місцевого самоврядування.

У процесі реалізації експериментального проекту з оцінювання діяльності місцевих державних адміністрацій призупинена дія іншої постанови КМУ про щорічні звіти голів МДА. Збір та аналіз даних державної статистики, інформації ЦОВВ та МДА, розрахунки значень показників здійснює Секретаріат КМУ [130].

Варто відмітити достатньо ретельну проробленість методики оцінювання діяльності МДА. Хоча наявність численних формул і відсутність досвіду використання цієї методики може певним чином загальмувати її практичне впровадження, особливо на початковому етапі використання.

Крім того, не визначено алгоритму подальших дій МДА, Секретаріату КМУ та власне самого уряду щодо результатів моніторингу. Нічого не відомо і про мотивацію керівників, які досягли кращих та гірших результатів. Є побоювання, що керівники, діяльність яких підлягає оцінюванню, у своїй поточній діяльності зосередяться саме на контрольних показниках, а решту видів своєї діяльності виконуватимуть за залишковим принципом.

Поряд із Методикою оцінювання голів МДА заслуговує на увагу і Методика аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади, яка була направлена центральним органам виконавчої влади листом КМУ. Якщо перша Методика стосується діяльності керівників РДА, то друга зосереджується власне на результатах діяльності цих органів.

Основними перешкодами на шляху підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади можна вважати відсутність єдиної комплексної системи оцінювання ефективності їх діяльності на усіх рівнях – як по вертикалі, так і по горизонталі.

Зовсім не оцінюється взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у сфері спільної діяльності. Корисний досвід оцінювання діяльності РДА майже не вивчається і не розповсюджується, у тому числі для оцінювання підрозділів ОДА і територіальних підрозділів ЦОВВ;

Явно бракує наукових розвідок та прикладних розробок у сфері оцінювання місцевих державних адміністрацій. При цьому не

використовується повною мірою експертний потенціал громадських рад, громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства як суб'єктів зовнішнього оцінювання діяльності органів влади.

Для подолання вказаних перешкод пропонується:

- створити єдину інтегровану комплексну систему оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади, яка би охопила всі рівні управління – КМУ, ЦОВВ з територіальними підрозділами, ОДА, МДА, РДА, у тому числі ОМС, зокрема при виконанні ними делегованих повноважень органів виконавчої влади [61; 104; 113];

- впроваджувати в кожному органі публічної влади комплексні системи управління якістю та ефективністю діяльності на базі стандартів ISO 9001:2015, адаптовані до умов відповідного рівня управління та кожного конкретного органу;

- практикувати використання бенчмаркінгових систем щоквартального рейтингового оцінювання діяльності обласних та районних державних адміністрацій, включаючи аналіз звернень громадян з позиції оцінювання соціальної ефективності органів виконавчої влади;

- обласним державним адміністраціям слід виявляти кращі практики діяльності з оцінювання на районному рівні та рівні громад, вживати системні заходи для поширення і впровадження корисного досвіду у практику управління у підвідомчій сфері;

- рекомендувати навчально-науковим інститутам активізувати наукові розвідки та прикладні розробки, спрямовані на оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, проводити тематичне навчання та підвищення кваліфікації персоналу у цій сфері;

- систематизувати роботу місцевих органів публічної влади з громадськими радами, з ІГС у сфері зовнішньої оцінки діяльності цих органів через різні форми громадського контролю, зокрема громадської експертизи їх рішень та проектів рішень. Передбачити заходи з підтримки такої діяльності ІГС в обласних програмах сприяння розвитку громадянського суспільства;

- практикувати залучення зовнішніх експертів, у тому числі аудиторів у сфері публічного управління для аналізу якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади;

- застосовувати новітні інформаційні технології і штучний інтелект при оцінюванні якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

- з'ясувати зміст, сутність та основні поняття у сфері оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, підходи до оцінювання та теоретичні і методологічні засади їх застосування;

- класифікувати та систематизувати суб'єкти, об'єкти та критерії оцінювання якості й ефективності діяльності місцевих органів публічної влади;

- узагальнити міжнародні практики оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади та визначити доцільність і можливість адаптації цього досвіду в Україні;

- проаналізувати нормативно-правові умови оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади в Україні та запропонувати шляхи удосконалення нормативно-правової бази у цій сфері;

- висвітлити сучасні технології організації оцінювання якості та ефективності діяльності органів влади в Україні, проаналізувати сучасний стан оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, виявити основні проблеми у цій сфері та з'ясувати причини їхнього існування;

- запропонувати систему критеріїв та показників внутрішнього та зовнішнього оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади та засоби їх застосування в умовах євроінтеграції та подолання широкомасштабної військової агресії з боку російської федерації.

ВИСНОВКИ

Отримані в ході дослідження результати в сукупності дозволили вирішити конкретне науково-прикладне завдання, а саме: сформувати теоретичні положення та виробити науково обґрунтовані практичні рекомендації щодо удосконалення організації оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади шляхом застосування комплексного підходу.

У процесі дослідження були вирішені усі поставлені завдання, зокрема:

Завдання 1. З'ясувати зміст, сутність та основні поняття у сфері оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, підходи до оцінювання та теоретичні і методологічні засади їх застосування.

З огляду на сучасні виклики, що постали перед українським суспільством, особливо в умовах війни, реформ та обмежених ресурсів, оцінювання якості й ефективності публічного управління набуває особливої актуальності. Встановлено, що місцеві органи влади є ключовими суб'єктами публічного управління, які безпосередньо відповідають за реалізацію державної політики, надання публічних послуг та задоволення потреб населення на рівні територіальних громад. Доведено, що якість та ефективність діяльності саме місцевих органів публічної влади – сільських, селищних та міських рад, їх виконавчих комітетів, районних та обласних рад, а також районних й обласних державних адміністрацій – суттєво впливають на соціально-економічний розвиток громад, рівень довіри населення до влади та загальну результативність публічного управління.

Наголошено, що в сучасному публічному секторі оцінювання є ключовим інструментом, що забезпечує якісне, адаптивне й прозоре публічне управління, дозволяє не лише виявляти недоліки в управлінських рішеннях і діях, а й формувати підґрунтя для їх удосконалення, покращення довіри громадян до влади та відповідальності органів управління.

Встановлено, що ефективність публічного управління – це здатність управлінських структур досягати суспільно значущих результатів за умов

раціонального використання наявних ресурсів. Доведено необхідність чіткого розмежування соціальної та економічної ефективності. Соціальна ефективність відображає рівень відповідності управлінських рішень і дій потребам та інтересам суспільства, економічна ефективність визначається співвідношенням між обсягом використаних ресурсів і результатами, що проявляються у вигляді наданих послуг. Якість публічного управління – це відповідність управлінських процесів і рішень узагальненим стандартам і цінностям, таким як прозорість, підзвітність, результативність, інноваційності, орієнтація на користувача та забезпечення стійкого розвитку на всіх рівнях влади. Оцінювання – це зіставлення процесів або результатів з певними еталонами – явними чи неявними, з метою удосконалення оцінюваних об'єктів. Оцінювання повинно бути комплексним, багатофакторним, безперервним і надійним. Оцінка, у свою чергу, є результатом цього процесу і виражається у формі числового або якісного показника, який дозволяє порівнювати досягнення з визначеними стандартами або цілями. Інструментами оцінювання місцевих органів влади є: системи показників ефективності (KPI, GRICS, рейтинги прозорості); соціологічні опитування щодо задоволеності громадян послугами; моделі самооцінювання (CAF, IWA-4); функціональні огляди (functional review); зовнішній аудит; внутрішній аудит, аудит ефективності, моніторинг, індикатори якості управлінських рішень та публічної політики.

Сукупність сучасних викликів, з якими стикається система публічного управління, зумовлює необхідність постійного вдосконалення критеріїв оцінювання його ефективності. Таке оцінювання має здійснюватися комплексно, безперервно та на основі чітко визначених еталонів і методичних підходів.

Завдання 2. Класифікувати та систематизувати суб'єкти, об'єкти та критерії оцінювання якості й ефективності діяльності місцевих органів публічної влади.

Встановлено, що у процесі оцінювання діяльності органів публічної влади виокремлюються суб'єкти та об'єкти оцінювання, при цьому об'єктами є самі органи влади, їх структурні підрозділи, посадові особи, а також

конкретні управлінські рішення і надані ними публічні послуги. Суб'єктами оцінювання виступають як внутрішні структури цих органів, що здійснюють самоконтроль і внутрішній аудит з метою підвищення ефективності управління, так і зовнішні органи вищого рівня, а також незалежні інституції та громадські організації, які проводять оцінювання з метою забезпечення підзвітності, прозорості та відповідності діяльності встановленим стандартам, потребам та інтересів населення. Така диференціація суб'єктів оцінювання забезпечує комплексний підхід до контролю та вдосконалення діяльності органів публічної влади, поєднуючи внутрішній самоконтроль із зовнішнім наглядом і підзвітністю.

Наголошено, що оцінювання якості й ефективності діяльності місцевих органів публічної влади має базуватися на системі критеріїв, які комплексно відображають ключові аспекти управлінської діяльності та ступінь відповідності сучасним принципам належного врядування. Доведено, що кількісні показники відображають обсяги та кількість результатів, а якісні – рівень задоволеності та відповідність стандартам, що разом забезпечує комплексну оцінку ефективності публічного управління. Проаналізовано види оцінювання за призначенням: формувальне (поточне), підсумкове та експертне, а за джерелами – внутрішнє, зовнішнє одного рівня та зовнішнє вищого рівня. Доведено, що такий підхід дозволяє забезпечити всебічний, прозорий і підзвітний процес оцінювання в публічному управлінні.

Критерій оцінювання – це науково обґрунтований орієнтир, який використовується для якісного та кількісного визначення рівня відповідності діяльності певних органів публічної влади встановленим цілям, стандартам або очікуванням. Система критеріїв оцінювання забезпечує об'єктивний аналіз ефективності, результативності, прозорості, підзвітності та інших характеристик управлінської діяльності. Показник – це кількісна або якісна характеристика, що відображає конкретний вимірюваний аспект діяльності об'єкта оцінювання та дає змогу порівняти його з установленими критеріями, нормами або стандартами.

Обґрунтовано, що до таких критеріїв відносять результативність, ефективність використання ресурсів, прозорість, підзвітність, орієнтацію на

потреби громадян, інноваційність, соціальну справедливість та інституційну спроможність.

Результативність визначається рівнем досягнення поставлених цілей місцевої політики та конкретних програм, тоді як ефективність оцінює раціональність використання ресурсів у процесі досягнення зазначених цілей. Прозорість і підзвітність слугують основою для формування довіри громадян до органів влади та забезпечують контроль з боку громадськості й вищих органів. Орієнтація на потреби громадян передбачає врахування думки мешканців громади, рівень задоволеності якістю публічних послуг і залучення до процесів прийняття рішень.

Інноваційність і цифровізація діяльності місцевих органів є індикаторами їхньої адаптивності до сучасних викликів та здатності до впровадження ефективних управлінських рішень. Соціальна справедливість відображає рівень доступності послуг для всіх груп населення, включаючи соціально вразливі категорії. Інституційна спроможність, у свою чергу, характеризує якість кадрового забезпечення, наявність ефективної організаційної структури, стабільність функціонування та дотримання процедур.

Встановлено, що у процесі оцінювання діяльності органів публічної влади виокремлюються суб'єкти та об'єкти оцінювання, при цьому об'єктами є самі органи влади, їх структурні підрозділи, посадові особи, а також конкретні управлінські рішення і надані публічні послуги. Суб'єктами оцінювання виступають як внутрішні структури цих органів, що здійснюють самоконтроль і внутрішній аудит з метою підвищення ефективності управління, так і зовнішні органи вищого рівня, а також незалежні інституції та громадські організації, які проводять оцінювання з метою забезпечення підзвітності, прозорості та відповідності діяльності встановленим стандартам. Внутрішнє оцінювання реалізується безпосередньо на рівні самого органу публічної влади, зокрема керівництвом та спеціалізованими підрозділами, тоді як зовнішнє оцінювання вищого рівня здійснюють державні органи (обласні адміністрації, центральні органи виконавчої влади), контролюючі структури (Рахункова палата, Держаудитслужба) та міжнародні інституції, які надають Україні технічну допомогу. Зовнішнє оцінювання одного рівня ступеня

задоволення соціальних потреб та інтересів населення у пріоритетних сферах життєзабезпечення здійснює громадськість. Така диференціація суб'єктів оцінювання забезпечує комплексний підхід до контролю та вдосконалення діяльності органів публічної влади, поєднуючи внутрішній самоконтроль із зовнішнім наглядом і підзвітністю.

Завдання 3. Узагальнити міжнародні практики оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади та визначити доцільність і можливість адаптації цього досвіду в Україні.

Встановлено, що міжнародні практики оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади ґрунтуються на комплексних підходах, які поєднують кількісні та якісні методи оцінки, акцентують увагу на прозорості, підзвітності, результативності та орієнтації на потреби громадян. Серед провідних моделей – системи оцінювання OECD та SIGMA, які передбачають використання чітко визначених критеріїв і показників, інтеграцію внутрішнього та зовнішнього оцінювання, а також активне залучення громадськості до процесу контролю і моніторингу. В цих системах значну увагу приділено цифровізації публічного управління, впровадженню інноваційних технологій і стандартів якості, що підвищують оперативність і ефективність прийняття рішень.

Встановлено, що жодна з цих моделей не враховує повною мірою специфіку трансформаційних процесів і безпекових викликів, спричинених глибокими реформами та війною, що зараз актуально для України. Особливо гостро така потреба постає на рівні місцевих органів публічної влади, які найбільш наближені до населення, безпосередньо забезпечують його базові потреби, координують гуманітарну допомогу, реалізують політику відновлення і відповідають за стабільність територій в умовах воєнного стану. Наголошено на необхідності створити власну адаптовану методіку оцінювання ефективності та якості діяльності саме місцевих органів публічної влади, яка б враховувала не лише класичні індикатори врядування, політичні та соціальні детермінанти, а й просторові чинники – зокрема, особливості територій, рівень

урбанізації, демографічну структуру, наявність критичної інфраструктури, рівень воєнного навантаження та внутрішньої міграції. Такий підхід дозволить здійснювати більш точну, релевантну і справедливую оцінку спроможності місцевої влади у складних умовах криз і трансформацій

Адаптація цих міжнародних практик в Україні є доцільною і можливою за умови поступового впровадження відповідних інституційних механізмів, розвитку кадрового потенціалу, а також забезпечення прозорості й участі громадянського суспільства.

Зарубіжні практики оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади розглянуто з позиції доцільності та можливості їх адаптації і впровадження в Україні. Така адаптація є обґрунтованою за умови поступового впровадження відповідних інституційних механізмів, розвитку кадрового потенціалу публічної служби, а також забезпечення прозорості, відкритості й активної участі громадянського суспільства в процесах оцінювання. Застосування зарубіжного досвіду сприятиме підвищенню результативності управлінських рішень, зміцненню довіри до органів влади та узгодженню системи публічного управління з міжнародними стандартами якості й ефективності.

Завдання 4. Проаналізувати нормативно-правові умови оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади в Україні та запропонувати шляхи удосконалення нормативно-правової бази у цій сфері.

Нормативно-правове регулювання оцінювання якості та ефективності діяльності органів публічної влади в Україні характеризується фрагментарністю та відсутністю єдиного системного підходу, що знижує результативність управлінських рішень і ускладнює формування об'єктивної картини ефективності державного управління. Вперше підхід до оцінювання результативності органів виконавчої влади був нормативно закріплений у Постанові Кабінету Міністрів України № 522 від 2011 року, яка встановлює методикку оцінювання ефективності реалізації завдань, покладених на державні органи, однак її застосування щодо органів місцевого

самоврядування є лише рекомендаційним і охоплює переважно делеговані повноваження. Закон України «Про засади державної регіональної політики» регламентує проведення моніторингу реалізації державної стратегії регіонального розвитку, однак оцінювання діяльності органів влади здебільшого обмежується аналізом соціально-економічних показників. Практична реалізація процесів оцінювання в регіонах відбувається через звітність та пілотні проекти за участю міжнародних ініціатив (зокрема програми DOBRE), проте такі підходи не враховують сучасних викликів, пов'язаних із безпековими ризиками, потребами адаптивного управління та залучення громадськості.

З урахуванням виявлених проблем та сучасних потреб системи публічного управління запропоновано комплекс заходів, зокрема: розроблення та впровадження єдиного рамкового законодавчого акту щодо оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади; запровадження обов'язкової участі громадськості в оцінювальних процесах як окремої правової норми, шляхом внесення змін до чинних законодавчих актів, зокрема до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»; затвердження Кабінетом Міністрів типових порядків проведення оцінювання місцевих органів публічної влади, із правом адаптації до специфіки громад; гармонізація українського законодавства у частині оцінювання публічної влади із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, SIGMA та практиками good governance.

Реалізація зазначених кроків сприятиме формуванню єдиної, прозорої та ефективної системи оцінювання діяльності органів публічної влади, посиленню їх підзвітності та інституційної спроможності, адаптації до безпекових викликів і вимог євроінтеграції, а також підвищенню довіри громадян до влади.

Завдання 5. Висвітлити сучасні технології організації оцінювання якості та ефективності діяльності органів влади в Україні, проаналізувати сучасний стан оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, виявити основні проблеми у цій сфері та з'ясувати

причини їхнього існування.

В Україні для оцінювання якості та ефективності діяльності органів влади дедалі ширше застосовуються сучасні інформаційні технології, зокрема цифрові сервіси, публічні дашборди та штучний інтелект, що дозволяють збирати, систематизувати й аналізувати достовірні дані в реальному часі, підвищуючи прозорість і відкритість влади, залучаючи громадськість до прийняття рішень та зменшуючи корупційні ризики. Водночас сучасний стан оцінювання місцевих органів публічної влади характеризується відсутністю єдиної комплексної системи, недостатнім оцінюванням взаємодії між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням, а також неефективним використанням позитивного досвіду окремих адміністрацій, низьким рівнем науково-аналітичного супроводу і слабкою участю громадянського суспільства як зовнішніх експертів. Основними причинами цих проблем є відсутність цілісного нормативно-правового регулювання, організаційна фрагментарність та недостатня координація між різними рівнями влади, значний цифровий розрив і низький рівень цифрової компетентності на місцях, а також недостатня увага до наукових досліджень і слабкий розвиток інститутів громадянського суспільства, що ускладнює ефективне впровадження інновацій та формування комплексної системи оцінювання.

Завдання 6. Запропонувати інтегральну модель оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади на основі внутрішнього та зовнішнього оцінювання, певні критерії та показники, для можливості застосування в умовах євроінтеграції та безпекових викликів.

Запропонована тривекторна інтегральна модель оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади, що базується на стандартах CAF і ISO 9001:2015, поєднує внутрішнє та зовнішнє оцінювання із залученням громадянського суспільства й використанням сучасних цифрових технологій, забезпечуючи комплексний моніторинг, автоматизацію аналітики та прозору звітність відповідно до принципів data-driven governance. Модель базується на принципах цілісності, контекстуальності, прозорості,

багаторівневості, адаптивності, соціальної орієнтованості та безпекової чутливості і передбачає три рівні оцінювання: внутрішній, зовнішній на одному рівні та зовнішній вищого рівня з залученням державних і міжнародних інституцій.

Алгоритм застосування моделі включає визначення цілей і формування робочих груп, проведення внутрішньої самооцінки, зовнішнього експертного оцінювання за участю громадськості, збір і оперативний аналіз даних із застосуванням цифрових сервісів і штучного інтелекту, формування інтегрованого аналітичного звіту та моніторинг впровадження рекомендацій.

Враховуючи постконфліктний характер трансформаційного процесу в Україні, зумовлений агресією РФ, модель передбачає комплексне урахування соціально-політичних детермінант, таких як демографічні зміни, соціальні очікування, активність волонтерських і ветеранських організацій, політична стабільність та прифронтовий статус громад, що вимагає адаптації методик до умов воєнного стану та постконфліктної трансформації. Єдині критерії, застосовні до всіх рівнів, включають ефективність управління, результативність діяльності, економічність використання ресурсів, соціальний ефект, врахування воєнних наслідків і територіальної специфіки, дотримання принципів доброго врядування, захист прав і свобод громадян, функціонування критичної інфраструктури та участь у національному спротиві, інституційну стійкість та соціальну стабільність, що проявляється у довірі, згуртованості й безпеці.

На місцевому рівні критерії та показники мають детально розроблятися з урахуванням особливостей території, зокрема безпекового стану, соціально-економічного розвитку та унікальних потреб громади, що забезпечує адаптивність і релевантність оцінювання. Для ефективного застосування у контексті євроінтеграції та безпекових викликів пропонується включати такі ключові показники: рівень дотримання європейських стандартів прозорості та підзвітності, ступінь впровадження цифрових сервісів, якість надання публічних послуг, спроможність критичної інфраструктури протистояти

загрозам, рівень громадської участі в управлінських процесах, ефективність комунікації між органами влади та населенням, інституційна готовність до кризового реагування, а також показники соціальної згуртованості і довіри. Застосування таких комплексних критеріїв і показників сприяє підвищенню ефективності управління, інституційній стійкості та довірі громадян, що є ключовим у забезпеченні стабільного розвитку місцевих громад в умовах сучасних викликів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійчук В. Г. Теоретико-методологічне обґрунтування ефективності виробництва. *Економіка АПК*. 2005. № 5. С. 52-63.
2. Артемов С., Мужиченко Є., Довгопол, І. Оцінювання публічного управління України за основними принципами ефективності діяльності. *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. 338 (1). 43-49. URL: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-338-5> (дата звернення: 04.06.2025).
3. Атаманчук Г., Василенко Г. Теория государственного управления. М.: Омега, 2004. 384 с.
4. Бабінова О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект [Текст] : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Бабінова Олена Олегівна ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2006. – 232 арк. – арк. 181-197 (дата звернення: 02.06.2025).
5. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 2 (3). С. 73-78. – URL: https://www.libr.dp.ua/text/sp2007_2_9.pdf
6. Бабінова О. О. Розвиток місцевого самоврядування в контексті вдосконалення форм співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід. *Стратегічні пріоритети*. № 4. 2007. С. 150-156.
7. Барциц И. Н. Критерии эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство. *Государство и право*. 2009. № 3. С. 12-20.
8. Берназюк О. О. Цифрові технології у сфері публічного управління: визначення основних понять. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2017. Т. 1. Вип. 46. С. 109-113. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/34345> (дата звернення: 25.05.2025).

9. Бельська Т.В. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України: монографія/ Т.В. Бельська; за наук. ред. Е. А. Афоніна ; Національна академія державного управління при Президентові України ; Українське товариство сприяння соціальним інноваціям. – К. : Вид-во «ВАДНД», 2016. – с. 300 – (Серія «Відкрита дослідницька концепція» ; Вип. 18). – URL: <file:///D:/Downloads/63001767.pdf> (дата звернення 02.06.2025).

10. Бельська Т.В., Малюхов О.С., Малюхова Ю.І. Новітні інформаційні технології як важлива складова цифрової трансформації та реформування публічного управління. Publishing House “Baltija Publishing”, 2022/2/7. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=D_cbMV_sAAAAAJ&sortby=pubdate&citation_for_view=D_cbMV_sAAAAAJ:_Ybze24A_UAC (дата звернення: 25.05.2025).

11. Бельська Т.В., Чухлата Є.В.. Стратегічне планування розвитку міста в умовах децентралізації. *Організаційний комітет*, 2020. С. 174-175. URL: http://eprints.kname.edu.ua/58583/1/%D0%93.%D0%9A.%D0%A6._%D0%B%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8%20%D0%BC%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80.%20%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA.-%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%82.%20%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84.pdf#page=174 (дата звернення: 25.05.2025).

12. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг : практичний посібник, підготовлений в рамках проекту ПРОМІС / упоряд. І. Лепьошкін. Київ, 2017. 40 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP.pdf (дата звернення: 25.05.2025).

13. Брудний В.І. Діагностика соціальна // Брудний В.І., Крупник А.С. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 8. К. : НАДУ, 2011. С. 175-179.
14. Бюджетний кодекс України : Кодекс України; Закон від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Редакція станом на 05 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 24.05.2025).
15. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики. Evaluation: Methods for studying programs and policies : монографія / К. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачук, М. Корчинська. К. : Основи, 2000. 672 с.
16. Відкриті дані. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/open-data/> (дата звернення: 24.05.2025).
17. Вудро Вільсон допрезидентський період життя і діяльності. Matrix-info. 2024. URL: <https://matrix-info.com/vudro-vilson-doprezydentskyj-period-zhyttya-i-diyalnosti/> (дата звернення: 24.06.2025).
18. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові. К. : Пульсари, 2009. 248 с. URL: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/89/HawrylyshynMaps.pdf> (дата звернення: 02.06.2025).
19. Гук А. Шляхи та напрями підвищення ефективності державного управління. *Держава та регіони*. 2011. №3. С. 20-26.
20. Демченко А. О., Момот О. І. Про сутність понять «ефективність» та «результативність» в економіці. *Економічний вісник Донбасу*. 2013. № 3. С. 207-210.
21. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лют. 2021 р. № 124. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Редакція станом на 05

берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/124-2021-П> (дата звернення: 24.05.2025).

22. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

23. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Х. : Видво ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.

24. Дія – державний портал цифрових послуг. URL: <https://diia.gov.ua> (дата звернення: 24.06.2025).

25. ДСТУ ISO/IEC 27001:2015. Інформаційні технології. Методи захисту. Системи управління інформаційною безпекою. Вимоги. [Чинний від 2016-01-01]. К. : ДП «УкрНДНЦ», 2015. 36 с.

26. Електронний документообіг для місцевої влади: зростання прозорості та ефективності роботи. IQusion. 2024. URL: <https://iqusion.com/ua/news/elektronnyi-dokumentobih-dlia-mistsevoi-vlady-zrostannia-prozorosti-ta-efektyvnosti-roboty.html> (дата звернення: 25.05.2025).

27. Електронні петиції. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: petition.president.gov.ua (дата звернення: 02.06.2025).

28. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

29. Енциклопедія Сучасної України. Економічна ефективність. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=18769 (дата звернення: 02.06.2025).

30. Єдина геоінформаційна система моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і громад. *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35401.html> (дата звернення: 24.05.2025).

31. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення.

Соціально-інформаційні процеси в державному управлінні та місцевому самоврядуванні : Всеукр. наук.- практ. конф. URL: naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsij-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya (дата звернення: 02.06.2025).

32. Журавльов В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (2). С. 30-38.

33. Інформаційна платформа «Банк локальних даних (БЛД)» / Державна служба статистики України. URL: <https://bld.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 02.06.2025).

34. Ковальський Д. В. Методичні підходи до оцінювання рівня кадрової безпеки органу публічної влади. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку* : матеріали XXIX Міжнародної науково-практичної конференції / за ред. І.В. Жукова, Є.О. Романенка. Теплице (Чехія) : ГО «ВАДНД», 07 лютого 2023 р. С. 53-37 (дата звернення: 01.06.2025).

35. Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України. *ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»*. 2017. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2017/02/13/e-petitsiyi-u-sistemi-mistsevoyi-demokratiyi-dosvid-oblasnih-tsentriv-ukrayini/> (дата звернення: 02.06.2025).

36. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Редакція станом на 01.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (дата звернення: 24.05.2025).

37. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. *Офіційний сайт Мінцифри*. 2022. URL: <https://thedigital.gov.ua> (дата звернення: 24.06.2025).

38. Кохан Г. Метод оцінювання в політичній науці. *Політичний менеджмент* : наук. журнал / Інститут політичних і етнонаціональних

досліджень ім. І. Кураса НАН України. 2008. № 2. С. 33-41. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/kokhan_metod.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

39. Красников Є.В. Якість кадрового забезпечення діяльності органів публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. Том 34 (73) № 5. URL: http://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/5_2023/7.pdf (дата звернення: 25.05.2025).

40. Криворучко О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці. Державне управління*. Вип. 286. Том 298. С. 95-98. URL: <https://idu.at.ua/naupr/t-298-vip-286.pdf> (дата звернення: 02.06.2025).

41. Крупник А.С. Діагностика соціальна // 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. С. 170. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/slov_01.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

42. Крупник А.С. Соціальна діагностика як механізм соціальної безпеки // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали II Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (3 червня 2011 р). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. С. 129-134.

43. Кубко Є.Б. Про предмет адміністративного права. *Право України*. 2011. №5. С. 3-7.

44. Лисенко О. М. Системи управління якістю: особливості впровадження згідно з новою версією стандарту ISO 9001. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту*. Серія: Економіка і менеджмент. 2016. № 1. С. 27-34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsuem_2016_1_6 (дата звернення: 02.06.2025).

45. Лопушинський І. П., Філіппова В. Д., Плющ Р. М. Механізми

забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. Вісник ХНТУ. Публічне управління та адміністрування. 2022. № 4 (83). С. 154-160.

46. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком [Текст] / В. В. Мамонова ; Національна академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т держ. управління. – Х. : Видавництво ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. – 196 с.

47. Маннінг Н., Парісон Н. Модернізація федеральної державної служби. Методика проведення функціональних оглядів. URL : www.academia.org.ua (дата звернення: 02.06.2025).

48. Матвієнко П. В. Міжнародна практика визначення ефективності публічного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 3. С. 57-61.

49. Машкаров Ю.Г, Орлов О.В. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3 (54). С. 166-171. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2016_3_28 (дата звернення: 02.06.2025).

50. Методика аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади : лист КМУ центральним органам виконавчої влади від 31.05.2019 № 11081/0/2-19. URL: http://www.mil.gov.ua/content/pdf/vnytr_control/metodica_gimo.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

51. Мітюков І.О., Александров В.Т., Ворона О.І., Фінансові послуги України: Енци. Довід. [у 6 т.]. Т. 5. Київ : Укрбланковидав, 2001. 890 с.

52. Моніторинг і оцінювання у діяльності органів влади України : доповідь за результатами проекту Української Асоціації Оцінювання «Посилення децентралізації в Україні», грант Національного фонду підтримки демократії. Лютий 2017 – січень 2018 рр. URL: http://www.ukreval.org/images/news/2018-01-20-dopovid/Dopovit_ukr.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

53. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування : презентація Мінрегіону станом на 10.09.2019 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/12/10.09.2019.pdf> (дата звернення: 02.06.2025).

54. Мотренко Т. Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації. *Унів. наук. зап.* 2005. № 1-2 (13-14). С. 289-295.

55. Мотренко Т. Уряд рекомендує всім органам влади впроваджувати СУЯ. *Світ якості України.* 2005. № 6-7. С. 9-10.

56. Назаренко І. Економічний зміст діяльності підприємств. *Galician economic journal.* 2022. Vol. 76, № 3. Р. 15-22. URL: <https://galicianvisnyk.tntu.edu.ua/pdf/76/1074.pdf>. DOI: https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2022.03.015 (дата звернення: 02.06.2025).

57. Неліпа Д. В. Критерії державного управління: ракурс Європейського Союзу. *Наукові інновації та передові технології.* 2024. № 2 (30). С. 223-234. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2\(30\)-223-234](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2(30)-223-234) (дата звернення: 02.06.2025).

58. Нечаєва, І., Гудзь, П. Критичний огляд методів оцінки ефективності функціонування органів публічної влади. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення.* 2024. № 9. С. 107-122. <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-9-107-122> (дата звернення: 02.06.2025).

59. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід.* 2000. С. 6-11.

60. Нили Э. Призма эффективности: карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управлении им : пер. с англ. / Э. Нили, К. Адамс, М. Кеннерли. Д. : Баланс-клуб, 2003. 400 с.

61. Новак А. О. Правова природа делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного*

будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації. 2016. С. 99-109. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11513/1/Novak.pdf> (дата звернення: 02.06.2025).

62. Носань Н., Кусяка М. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування як чинник забезпечення інституційної спроможності територіальних громад. *Економіка та суспільство.* 2021. № 28. С. 25-31. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-28-3> (дата звернення: 02.06.2025).

63. Нусінов В. Я., Турило А. М., Темченко А. Г. Економічний аналіз діяльності підприємств і об'єднання промисловості: навчальний посібник. Кривий Ріг : Мінерал, 1999. 172 с.

64. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління.* 2013. Вип. 34. С. 275-283. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_34_33 (дата звернення: 02.06.2025).

65. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. *Децентралізація.* 2020. URL: <https://decentralization.ua/news/12893> (дата звернення: 25.05.2025).

66. Паладійчук С. Б. Індекс публічності – інструмент оцінювання якості діяльності представницьких органів влади на регіональному рівні. *Публічне управління та регіональний розвиток.* 2023. № 19. С. 258-274. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2023.19.13> (дата звернення: 04.06.2025).

67. Пивовар П.В., Николук О.М., Топольницький П.П. Аналіз землекористування та його зміни на території Житомирської області з використанням ГІС-технологій. *Український журнал природничих наук.* 2023. № 2(2022). С. 95-117. DOI: <https://doi.org/10.32782/naturaljournal.2.2023.95-117> (дата звернення: 02.06.2025).

68. Пильгун Л., Савва М. Експертний висновок щодо проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» : Підготовлено в рамках

проекту Української асоціації оцінювання «Посилення децентралізації в Україні» за фінансової підтримки Національного фонду на підтримку демократії (NED), США. 15.12.2017. URL: http://ukreval.org/images/news/2018-01-08-eksp-vysnovky/expertyza-proekt-ZU_04.12.2017.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

69. Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.2021 № 864. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Редакція станом на 14.06.2024.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/864-2021-p> (дата звернення: 24.05.2025).

70. Пікулик О., Власюк Н. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського.* 2023. Том 34 (73). № 1. С. 93-100. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/1_2023/17.pdf. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.1/17> (дата звернення: 02.06.2025).

71. Поліковська Юлія. 2023 рік став рекордним за кількістю петицій до президента, які набрали необхідні голоси, – Рух «Чесно». *Детектор медіа.* 24.01.2024. URL: <https://ms.detector.media/internet/post/34048/2024-01-24-2023-rik-stav-rekordnym-za-kilkisty-u-petytsiy-do-prezydenta-yaki-nabraly-neobkhidni-golosy-ruk-h-chesno/> (дата звернення: 24.05.2025).

72. Поляк О. В. Механізми надання управлінських послуг органами влади : автореф. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Львів. Регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2006. 20 с.

73. Порядок проведення оцінки результатів діяльності районних державних адміністрацій Одеської області. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/rezultati-ocinki-dialnosti-rda-odeskoi-oblasti> (дата звернення: 02.06.2025).

74. Потій О.В., Горбенко Ю.І., Ісірова К.В. Моделі, методи та засоби захисту інформації в інформаційно-комунікаційних системах. *Радіотехніка.*

2021. Вип. 206. С. 5-24. URL: https://nure.ua/wp-content/uploads/2021/Scientific_editions/radio_engineering_206/3.pdf (дата звернення: 25.05.2025).

75. Принципи ISO-9001 та місцеве самоврядування: узагальнення : аналітичні матеріали НАДС / SIGMA. 2023 (офіційно не опубліковано). Міжнародні стандарти щодо покращення якості послуг ОМС.

76. Приходченко Л.Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 3. С. 3-12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2010_3_3 (дата звернення: 02.06.2025).

77. Приходченко Л. Ефективність державного управління: критерії і підходи до оцінювання. *Теорія та практика державного управління* : Зб. наук. праць. Вип. 3 (15). Х.: Магістр. 2006. – С. 139-146.

78. Приходченко Л. Щодо сутності поняття «ефективність» в системі демократичного врядування. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. Вип. 3 (31). 2007. – С. 57-65.

79. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

80. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Набрав чинності 15.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

81. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 року. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

82. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 тра. 2022 р. № 2259-IX. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Набрав чинності 20 тра. 2022 р. Редакція

станом на 24 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2259-20> (дата звернення: 24.05.2025).

83. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 09 трав. 2024 р. № 3703-IX. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Набрав чинності 08 січ. 2025 р. Редакція станом на 24 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20> (дата звернення: 24.05.2025).

84. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2016 № 577-VIII (ред. від 06.02.2020). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19> (дата звернення: 02.06.2025).

85. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 35 : постанова КМУ від 04.08.2021 № 816. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

86. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV (ред. від 12.10.2018). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 02.06.2025).

87. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 26 серп. 2014 р. № 836. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Редакція станом на 24.05.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#Text> (дата звернення: 24.06.2025).

88. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення : указ Президента України від 13.08.2002 № 700/2002 (втратив чинність 07.02.2008). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700/2002> (дата звернення: 02.06.2025).

89. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 № 2939-VI (ред. від 01.12.2019). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 02.06.2025).

90. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. 2024-12-19 (ред. від 19.12.2024). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2866-15> (дата звернення: 24.05.2025).

91. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. Редакція станом на 01.05.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18> (дата звернення: 24.05.2025).

92. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 1556-VII (ред. від 06.02.2020). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 02.06.2025).

93. 176. Про затвердження завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2019 рік : розпорядження КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1031-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

94. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 858. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF> (дата звернення: 02.06.2025).

95. Про затвердження Методики оцінювання результативності службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 2023 р. № 640. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2023-%D0%BF> (дата звернення: 24.05.2025).

96. Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 522. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2011-п#Text> (дата звернення: 02.06.2025).

97. Про затвердження Методики проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення : Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України від 01.09.2017 № 1396/1272/730/243/528. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Редакція станом на 02.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1191-17#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

98. Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2011 р. № 522. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Редакція станом на 23 лип. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/522-2011-%D0%BF> (дата звернення: 24.05.2025).

99. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінювання результативності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 15 верес. 2021 р. № 147-21. База даних «НАЗК» / Нацдержслужба України. Редакція станом на 24.05.2025. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendacij-shchodo-provedennya-ocinyuvannya-rezultativnosti-profesijnogo-navchannya-derzhavnih-sluzhbovciv-ta-posadovih-osib-miscevogo-samovryaduvannya> (дата звернення: 24.05.2025).

100. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 08.12.2020 № 230-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0230859-20#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

101. Про затвердження Плану заходів до 2024 року щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лют. 2023 р. № 160-р. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Редакція станом на 09 лип. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/160-2023-p> (дата звернення: 24.05.2025).

102. Про затвердження Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 берез. 2024 р. № 270-р. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Редакція станом на 13 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/270-2024-p> (дата звернення: 24.05.2025).

103. Про затвердження Положення про проведення моніторингу якості підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 27.07.2020 № 132-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0850-20#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

104. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339 (ред. від 10.06.2009). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-п> (дата звернення: 02.06.2025).

105. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856 (ред. від 14.11.2019). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF> (дата звернення: 02.06.2025).

106. Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25.10.2016 № 1785. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. Зареєстровано 21.11.2016 за № 1508/29638. Редакція станом на 13.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1508-16> (дата звернення: 24.05.2025).

107. Про затвердження Порядку функціонування єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад : постанова КМУ від 23 трав. 2023 р. № 522. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/522-2023-п> (дата звернення: 24.05.2025).

108. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 р. № 856. *Офіційний вісник України*. 2013. № 93. Ст. 3424. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2013-%D0%BF> (дата звернення: 24.06.2025).

109. Про затвердження типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2019 рік : розпорядження КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1030-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

110. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2001 р. № 1440. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Редакція станом на 18 серп. 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1440-2001-п> (дата звернення: 24.05.2025).*

111. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 № 2102-ІХ. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Редакція станом на 19.04.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2102-20> (дата звернення: 24.05.2025).*

112. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення : указ Президента України від 19.03.1997 № 241/97 (втратив чинність 07.02.2008). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/241/97> (дата звернення: 02.06.2025).*

113. Про заходи щодо організації контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування області делегованих повноважень органів виконавчої влади : розпорядження в.о. голови Хмельницької облдержадміністрації від 06.11.2019 № 781/2019-р. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/directions/2019/11/781r_061119.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

114. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (ред. від 01.01.2020). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.06.2025).*

115. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Редакція станом на 5 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр> (дата звернення: 24.05.2025)*

116. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні : указ Президента України від 04.07.2005 № 1013/2005 (ред. від 05.02.2020). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013/2005> (дата звернення: 02.06.2025).*

117. Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів : указ Президента України від 14 квітня 2004 року № 434/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/434/2004#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

118. Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

119. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII (ред. від 05.02.2020). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 02.06.2025).

120. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/109/2008> (дата звернення: 02.06.2025).

121. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 05.01.2023 № 5/2023. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.* Редакція станом на 24.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2023> (дата звернення: 24.05.2025).

122. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 45. Ст. 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

123. Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення щокварталу моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 35. *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради*

України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2020-%D0%BF> (дата звернення: 02.06.2025).

124. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02 травня 2023 р. № 3077-IX. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Редакція станом на 14.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3077-20> (дата звернення: 24.05.2025).

125. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

126. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Редакція станом на 16.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (дата звернення: 24.05.2025).

127. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. Редакція станом на 8 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/93-15> (дата звернення: 24.05.2025).

128. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p> (дата звернення: 24.05.2025).

129. Про схвалення Стратегії цифрової трансформації регіонів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 167-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 17. С. 84. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80> (дата звернення: 24.06.2025).

130. Про щорічні звіти голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 987 (зупинення дії від 31.01.2020). *Офіц. веб-сайт Верхов. Ради*

України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-2016-%D0%BF> (дата звернення: 02.06.2025).

131. Публічна інформація у формі відкритих даних в умовах воєнного стану: специфіка, парадокси, поради. Центр демократії та верховенства права. 2023. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/vidkryti-dani-voenyi-stand/> (дата звернення: 25.05.2025).

132. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід монографія / С. Чернов, В. Воронкова та ін. Запоріжжя : ЗДІА. 2016. 606 с. URL: http://umo.edu.ua/images/content/depozitar/monografii_2017.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

133. Пухтинський М. О. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні / М. О. Пухтинський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. – 2012. – Вип. 1. – С. 101–112. – URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2012_1_14. (дата звернення 02.06.2025).

134. Пухтинський М. О. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та документів. Наук. ред. М. Пухтинський. К. : Атіка Н. 2006. 744 с.

135. Редзюк Н. Роль інформаційних технологій в публічному управлінні. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2024. № 9. URL: <https://pa.journal.in.ua/index.php/pa/article/view/166> (дата звернення: 25.05.2025).

136. Результати першої всеукраїнської оцінки якості адмінпослуг. Дія. Платформа Центрів. 2024. URL: <https://center.diia.gov.ua/rezultati-persoivseukrainskoi-ocinki-akosti-adminposlug-2> (дата звернення: 25.05.2025).

137. Ресурсний центр CAF Європейського інституту державного управління, м. Маастріхт. URL: <https://center.gov.ua/caf/> (дата звернення: 02.06.2025).

138. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан та ін.; за ред. Ю. П. Лебединського. Ужгород: Патент, 2003. 192 с.

139. Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту серії ISO 9000 – 2000. URL: <http://www.municipal.gov.ua/440> (дата звернення: 02.06.2025).

140. Роль інформаційних технологій у публічному управлінні: теоретичний аспект / Л. Приходченко. Публічне управління. 2024. № 2. С. 45–52. URL: <https://pa.journal.in.ua/index.php/pa/article/view/166> (дата звернення: 25.05.2025).

141. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. К. : Гнозис, 2002. 148 с.

142. Руководство для пользователей по измерению местного управления. - Центр ПРООН по вопросам управления. Осло : UNDP Oslo Governance Centre. URL: www.ngomarket.org.ua/download/library/RU_S_LG_Guide.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

143. Руснак О. А. Сучасні підходи до оцінки ефективності публічного управління: проблеми та напрями вдосконалення процесів оцінювання. *Публічне урядування*. 2024. № 2 (39). 54-63. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2024-2\(39\)-7](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2024-2(39)-7) (дата звернення: 02.06.2025).

144. Сабадош Г.О., Харченко О.В. Проблеми адміністрування процесу вимірювання ефективності органів публічної влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 7. С. 18-32. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/7_2018/36.pdf (дата звернення: 20.06.2025).

145. Семенова І. Стандарти якості в управлінні громадою: реалії та перспективи. *Державне управління: теорія та практика*. 2023. № 1(41). С. 44-51.

146. Серант М. А., Оліярник, В. В. Формування критеріїв ефективності для оцінювання працівників державної публічної служби в Україні. *Scientific Bulletin of UNFU*. 2025. 35 (1), С. 91-100. DOI: <https://doi.org/10.36930/40350112> (дата звернення: 04.06.2025).

147. Сергеева О. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип.1 (24). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01\(24\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01(24)/6.pdf) (дата звернення: 02.06.2025).

148. Семілетов О. Вплив цифровізації на трансформацію місцевого самоврядування (Impact of digitalization on local self-government transformation). *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом*. Політичні науки та публічне управління. 2023. Вип. 4 (70). С. 63-69. URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/political/article/download/2900/3353/3718> (дата звернення: 25.05.2025).

149. Сивульська Н. М. Оцінка ефективності діяльності органів виконавчої влади в Україні. *Modern problems of science, education and society* : The 6th International scientific and practical conference (August 14-16, 2023) SPC «Sciconf.com.ua», Kyiv, Ukraine. 2023. р. 520-526. URL: http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/13270/1/2023_%D0%9A%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B0_MODERN-PROBLEMS-OF-SCIENCE-EDUCATION-AND-SOCIETY-14-16.08.2023.pdf#page=520 (дата звернення: 04.06.2025).

150. Система моніторингу якості послуг у громадах : звіт за результатами пілотного впровадження. USAID DOBRE. Київ, 2021. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/791/DOBRE_Service_Monitoring_Report_2021.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

151. Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. №4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=901> (дата звернення: 02.06.2025).

152. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного

управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. К. : НАДУ, 2012. 260 с.

153. Соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: оцінювання та забезпечення : аналітичний звіт за підсумками дослідження / Крупник А.С., Голинська О.В., Саханенко С.Є., Свічинський В.С. та ін. / ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». 2017. URL: https://drive.google.com/file/d/0B9Z_D4vHVHefS2ozRjJEWTRDUTg/view (дата звернення: 02.06.2025).

155. Стахура В. І. Оцінка ефективності діяльності органів місцевої виконавчої влади у сфері охорони публічного порядку. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4 С. 433-438. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.71> (дата звернення: 08.06.2025).

156. Сухінін Д. В. Моніторинг та оцінювання в діяльності органів місцевого самоврядування як предмет наукового аналізу. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_36 (дата звернення: 02.06.2025).

157. Споришев К.О. Геоінформаційні системи в державному управлінні діяльністю сил безпеки України. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2024. № 35 (74). Том 1. С. 34–47. DOI: 10.32782/TNU-2663-6468/2024.1/34 (дата звернення: 02.06.2025).

158. Стахура В.І. Оцінка ефективності діяльності органів місцевої виконавчої влади у сфері охорони публічного порядку. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 433-438. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/311049> (дата звернення: 25.05.2025).

159. Сяська О. В., Поліщук О. Ю., Савченко О. Р. Нові інформаційні технології в публічному управлінні: проблеми та перспективи. *Механізми публічного управління*. 2024. Том 35 (74) № 1. С. 157-163. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/1_2024/29.pdf (дата звернення: 24.06.2025).

160. Таньчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління*

при Президентіві України. 2015. № 3. С. 63-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_3_11 (дата звернення: 02.06.2025).

162. Фатєєва С. Концептуальні основи оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади. *Університетські наукові записки.* 2014. № 6 (69). URL: <http://uecs.ru/uecs69-692014/item/3052-2014-09-25-09-20-13> (дата звернення: 24.05.2025).

163. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х. : Право, 1996. 164 с.

164. Чемерис А. Оцінка ефективності державного управління. *Актуальні проблеми держ. упр.* 2002. № 2. Ч. I. С. 132-136.

165. Чучук Ю. В. Теоретична сутність понять економічна ефективність та ефективність діяльності. *Ефективна економіка.* 2014. № 2. С. 50-56.

166. Шаповал М. Менеджмент якості : підручник. 3-тє видання, виправлене і доповнене. Київ : Т-во «Знання», КОО, 2007. 471 с. – URL: https://besplatka.ua/obyavlenie/m_i_-shapoval-menedzhment-yakosti-pidruchnik-1eb446 (дата звернення: 02.06.2025).

167. Швець В.О. Local governance and territorial development on the basis of GIS. *Наук. вiст. з мiсцевого управління та територiального розвитку.* 2019. С. 1-11. URL: <https://scispace.com/pdf/local-governance-and-territorial-development-on-the-basis-of-11p25v0y7y.pdf> (дата звернення: 24.05.2025).

168. Швидше, зручніше, ефективніше: як запроваджується електронний документообіг у громадах. *Громадський Простір.* 2023. URL: <https://www.prostir.ua/?library=shvydshe-zruchnishe-efektyvnishe-yak-zaprovadzhujetsya-elektronnyj-dokumentoobih-u-hromadah> (дата звернення: 25.05.2025).

169. Шишпанова Н. Інформаційні технології в управлінні трудовими ресурсами публічної сфери: можливості та виклики. *Актуальні проблеми економіки.* 2024. № 7 (277). С. 123-129. URL: https://eco-science.net/wp-content/uploads/2024/07/7.24._topic_Nataliia-Shyshpanova-123-129.pdf (дата звернення: 25.05.2025).

170. Що таке ВІ-система? Як працює і для чого потрібна бізнесу Business Intelligence (BI). Datawiz. 2024. URL: <https://datawiz.io/uk/blog/what-is-bi-system-business-intelligence> (дата звернення: 25.05.2025).

171. Що таке CRM-система та як вона працює? Creatio. 2024. URL: <https://www.creatio.com/ua/crm/what-is-crm> (дата звернення: 25.05.2025).

172. Якість управління // Крупник А.С. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 1. – К.: НАДУ, 2011. – С. 730-732. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/902a288d-d8fc-42de-b917-9ebd85e716cb.pdf

173. Яневська Т. М. Аналіз зарубіжних моделей оцінювання ефективності публічного управління та можливостей їх застосування для сфери охорони здоров'я. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології та права*. 2023. № 6. С. 283-290. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.48> (дата звернення: 07.06.2025).

174. Ammons D.N. *Municipal benchmarks: assessing local performance and establishing community standards*. Thousand Oaks, California : Sage Publications, 2001. 501 p.

175. Bourgon, Jocelyne. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21th Century'*. School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

176. Burke J. *Ontario's Municipal Performance Measurement Program: fostering innovation and accountability in local government*. Government Finance Review. 2005. P. 22-27.

177. Clarke A. *Evaluation Research: An Introduction to Principles, Methods and Practice*. SAGE Publication Ltd, 1999. 224 p.

178. *Communication on Building a European Data Economy*. European Commission. 2017.

179. *Data exchange and interoperability system to empower digital transformation of the Government of Ukraine (Trembita)*. *Cybernetica*. 2025. URL:

<https://cyber.ee/resources/case-studies/ukraine-trembita/> (дата звернення: 25.05.2025).

180. Decentralization Offering Better Results and Efficiency (DOBRE) Program Overview. *Global Communities*, USAID DOBRE. URL: <https://globalcommunities.org/wp-content/uploads/2023/12/Ukraine-DOBRE-Program.pdf> (дата звернення: 24.05.2025).

181. Definition of efficiency noun from the Oxford Advanced Learner's Dictionary. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/efficiency> (дата звернення: 02.06.2025).

182. European semester thematic factsheet quality of public administration. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_en_0.pdf (дата звернення: 02.06.2025).

183. E-Governance Framework Overview. *Ontosight*. URL: <https://ontosight.ai/glossary/term/e-governance-framework-overview--677fa0d687cefff396851046> (дата звернення: 25.05.2025).

184. E-Government Development Index (EGDI). URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index> (дата звернення: 02.06.2025).

185. Fundamental Concepts of EFQM. *European Foundation of Quality Management*. 2018. URL: <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/FundamentalConcepts/tabid/169/Default.aspx> (дата звернення: 02.06.2025).

186. Governance. *OECD*. URL: <https://www.oecd.org/governance/sigma> (дата звернення: 24.05.2025).

187. Halachmi A., Bouckaert G. *The Enduring Challenges in Public Management: surviving and excelling in a changing world*. San Francisco : Jossey Bass Publishers, 1995. 467 p.

188. Heichlinger A. Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020. *European Institute of Public Administration*, 2011. URL: www.eipa.eu/files/repository/product/2011112313252 (дата звернення: 02.06.2025).
189. Hammerschmid, Gerhard, ed., et al. Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top. Elgar, 2016.
190. Implementing E-Governance: Best Practices. *Number Analytics*. 2025. URL: <https://www.numberanalytics.com/blog/implementing-e-governance-best-practices> (дата звернення: 25.05.2025).
191. Information-Analytical System «Property». *Містобудівний департамент Київської міської державної адміністрації*. URL: <https://gis.kyivcity.gov.ua/indexEng.html> (дата звернення: 24.05.2025).
192. Loffler E., Vintar M. Improving the Quality of East and West European Public Services. *Business & Economics*. 2004. 276 p.
193. Mazzucato Mariana. Mission-Oriented Innovation Policy. IIPP Working Paper 2017-1.
194. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession. SIGMA Paper Nr 44. OECD. Paris, 2009.
195. Norton D., Kaplan R. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*. 1996.
196. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA : Addison Wesley, 1992. 369 p.
197. Pollitt Christopher. Advanced Introduction to Public Management and Administration. Edward Elgar Publishing, 2016.
198. Public Administration in Ukraine. SIGMA. 2024. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-ukraine_078d08d4-en.html (accessed: 25.05.2025).
199. Report on the Definition and Measurement of Standards and Levels of Living. New York, 1954.

200. SIGMA, NADS. Assessment of Public Administration in Ukraine. OECD Publishing, 2021. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/assessment-ukraine.htm> (дата звернення: 24.05.2025).

201. Smart Cities and Communities: A Key Performance Indicators Framework. NIST. 2024. URL: <https://www.nist.gov/publications/smart-cities-and-communities-key-performance-indicators-framework-0> (accessed: 25.05.2025).

202. Sullivan A., Steven M. Sheffrin Economics: Principles in action. Upper Saddle River. New Jersey : Pearson Prentice Hall, 2003. 320 с.

203. Training Needs Analysis of Local Self-Government Authorities in Ukraine (2018–2019). НАЗДО, ПРООН. Київ, 2019. 72 с. URL: https://nads.gov.ua/.../tna_ukraine-2018-2019-final-report_eng.pdf (дата звернення: 24.05.2025).

204. Ukraine Public Governance Assessment: Baseline Measurement Report. OECD/SIGMA. Paris, 2023. URL: https://www.oecd.org/en/publications/the-principles-of-public-administration-ukraine_71fc77a6-en.html (дата звернення: 24.05.2025).

205. U-LEAD з Європою. Аналітичний звіт за результатами оцінки якості управління та надання послуг у територіальних громадах України (Local Self-Government Performance Index – LSGPI). – Київ: Програма «U-LEAD з Європою», 2021. – 56 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://u-lead.org.ua/ua/library> (дата звернення: 25.05.2025).

206. Understanding Smart City Success: The Five Pillars of Performance. VaridX. 2024. URL: <https://varidx.io/blog/understanding-smart-city-success-the-five-pillars-of-performance/> (accessed: 25.05.2025).

207. Walsh K. Public Services and Market Mechanisms. London : Macmillan, 1995. 284 p.

208. What is a Balanced Scorecard (BSC)? Examples and Uses. Investopedia. 2024. URL: <https://www.investopedia.com/terms/b/balancedscorecard.asp> (accessed: 25.05.2025).

209. World Bank Group. 2018. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (дата звернення: 02.06.2025).

210. Yankolevich D. The Status of Resentment in America. *Social Research*. 1975. № 42 (4).

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Свічинський В. Оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Т. 3. № 84. С. 42-45. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246240>.

DOI: <https://doi.org/10.35432/19938330appa3842021246240>.

2. Pasenko N., Krupnyk A., Chaika A., Dulina O., Svichynskiy V. Digitalization of the Management Decisions of Public Authorities as a Tool for Improving the Social Efficiency of Management Activities. *Economic Affairs*. 2023. Vol. 68 (Special Issue). P. 831-837. URL: <https://doi.org/10.46852/0424-2513.2s.2023.28>.

Особистий внесок автора. Обґрунтування актуальності статті; визначення підходів до цифровізації процедур підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень органів публічної влади; адаптація алгоритму оцінювання соціальної ефективності місцевих органів публічної влади відповідно до особливостей територіальних громад; врахування у системі оцінювання ІТ-забезпечення управлінської діяльності якості офіційних сайтів органів влади.

3. Свічинський В. Публічно-управлінські детермінанти інтегральної оцінки діяльності органів місцевої влади в умовах трансформацій та безпекових загроз // Фахове електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 6 (59), 2025. – <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2025-6> URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/17509288859202.pdf>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Свічинський В. Оцінювання якості діяльності органів публічної влади. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (до 25-річчя заснування

інституту), м. Одеса, 9 жовтня 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 53-54.
URL: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/pua_25.pdf.

5. Свічинський В. Основні проблеми у сфері оцінювання ефективності діяльності місцевих органів публічної влади. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Одеса, 8 жовтня 2021 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 55-56. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/27102021.pdf>.

6. В. Свічинський. Якість діяльності місцевих органів публічної влади: сутність та складові. *Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice* : Materiale ale Conferinței științifice internaționale, Chișinău, 25 februarie 2022. Chișinău : Academia de Administrare Publică Guvernul Republicii Moldova, 2022. Ediția 8. С. 192-196. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/192-196_33.pdf.

7. Свічинський В. Ефективність діяльності місцевих органів публічної влади під час війни у контексті владно-громадської взаємодії. *Забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Одеса, 18 травня 2023 р. Одеса : Одеська політехніка, 2023. С. 444-446. URL: https://op.edu.ua/sites/default/files/publicFiles/studolympconf/zabezpechennya_stiukosti_systemy_publichnoyi_vlady.pdf.

Публікації, які додатково відображають наукові результати дисертації

8. Соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: оцінювання та забезпечення / Аналітичний звіт за підсумками дослідження / Крупник А.С., Голинська О.В., Саханенко С.Є., Свічинський В.С. та ін. / ВГО "Асоціація сприяння самоорганізації населення". – 2017. – Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/0B9Z_D4vHVHefS2ozRjJEWTRDUTg/view

9. Приходченко Л.Л., Саханенко С.Є., Миколайчук М.М., Попов М.П., Буяновський А.О., Мельник Н.В., Панченко Г.О., Куспльак І.С., Хромова Ю.О.,

Лесик О.В., Тодорова О.Л., Піроженко Н.В., Латишева В.В., Крупник А.С., Куспляк Г.І., Дуліна О.В., Слободянюк Ю.Ю., Ямковой Ю.В., Соколів Л.О., Шегида Л.Г., Свічинський В.С. Свідectво про реєстрацію авторського права на твір № 128288. Науковий твір «Вивчення підстав та обґрунтування доцільності зміни категорії населених пунктів Авангардівської селищної територіальної громади». Дата реєстрації 15.07.2024.

**ШАБЛОНИ ДОКУМЕНТІВ ДЛЯ ІНТЕГРОВАНОЇ МОДЕЛІ
ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

(на основі CAF* + ISO 9001:2015)

ЕТАП 1. ПІДГОТОВЧІ ЗАХОДИ:

1. Розпорядження голови ОМС
 - *Про запуск системи управління якістю та впровадження моделі CAF*
2. Положення про Робочу групу із якості
 - *Склад, функції, порядок діяльності*
3. Графік-календар заходів
 - *Терміни етапів, відповідальні особи*

ЕТАП 2. CAF – САМООЦІНКА:

4. Оцінювальна матриця CAF (приклад за 9 критеріями)
5. Звіт про самооцінку та висновки діагностики
6. План покриття зон ризиків / розвитку системи

ЕТАП 3. ISO – ПРОЦЕСНЕ УПРАВЛІННЯ:

7. Формулювання політики органу влади у галузі якості
8. Перелік та опис процесів
9. Матриця відповідальності та розподілу ролей
10. Процедури: обіг документів, участь громадськості, скарги та звернення
11. Карта ризиків та контролю

ЕТАП 4. СЕРТИФІКАЦІЯ ТА МОНІТОРИНГ:

12. Заявка до сертифікаційного органу
13. Акт аудиту (внутрішнього або перевіркового)
14. Звіт щорічний з якості та усунення невідповідностей

1. Шаблон розпорядження голови

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

Голови [назва ОМС] від [дата]
№ [номер]

Про впровадження Системи управління
якістю та моделі CAF в [назва ОМС]

З метою підвищення ефективності управління, прозорості діяльності органу місцевого самоврядування, удосконалення якості надання послуг населенню, а також на виконання вимог ДСТУ ISO 9001:2018 та з урахуванням рекомендацій моделі CAF (Common Assessment Framework):

1. Розпочати процедуру впровадження Системи управління (СУЯ) якістю згідно з вимогами ISO 9001:2015 та моделі CAF у [назва ОМС].
2. Створити Робочу групу з питань якості у складі згідно з додатком.
3. Затвердити Положення про Робочу групу з якості.
4. Визначити координатором процесу впровадження [ПІБ, посада].
5. Затвердити графік заходів із впровадження СУЯ та CAF.
6. Контроль за виконанням цього розпорядження залишаю за собою.

Голова [назва ОМС][Підпис] [Ім'я ПРІЗВИЩЕ]

Додаток: Склад Робочої групи

Додаток: Положення про Робочу групу з питань якості

**CAF (Common Assessment Framework) – Загальна система оцінювання для поліпшення якості та підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі самооцінки. CAF є частиною програм реформування державного управління та місцевого самоврядування.*

2. Шаблон Положення про Робочу групу з якості

Додаток до
Розпорядження
від [дата]
№ [номер]

ПОЛОЖЕННЯ

про Робочу групу з питань якості [назва ОМС]

1. Загальні положення

1.1. Робоча група з питань якості (далі – Робоча група) створюється з метою координації впровадження Системи управління якістю (СУЯ) відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2018 та моделі CAF (Common Assessment Framework).

1.2. Робоча група є консультативно-дорадчим органом при [голови/виконавчому комітеті] [назва ОМС].

2. Основні завдання Робочої групи

2.1. Проведення самооцінки діяльності органу місцевого самоврядування за моделлю CAF.

2.2. Визначення пріоритетних напрямів для вдосконалення управління та якості надання послуг.

2.3. Розробка й погодження плану заходів щодо впровадження СУЯ та подальшої сертифікації.

2.4. Координація дій між структурними підрозділами під час підготовки до сертифікації ISO.

2.5. Моніторинг виконання заходів, передбачених планом удосконалення.

3. Склад Робочої групи

3.1. Робочу групу очолює координатор з якості, призначений розпорядженням голови ОМС.

3.2. До складу Робочої групи входять представники структурних підрозділів, громадськості, депутатського корпусу, за згодою – представники партнерських організацій (проектів міжнародної технічної допомоги).

4. Організація роботи

4.1. Робоча група проводить свої засідання не рідше ніж один раз на місяць.

4.2. Рішення приймаються відкритим голосуванням простою більшістю.

4.3. За результатами засідань складаються протоколи.

5. Прикінцеві положення

5.1. Робоча група у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, іншими нормативно-правовими актами, а також цим Положенням.

5.2. Зміни до цього Положення вносяться за рішенням голови ОМС.

Затверджено: [дата, номер розпорядження] **Підпис:** [Голова ОМС]

3. Шаблон графіку-календаря заходів

Етап	Діяльність	Відповідальний	Термін виконання	Ресурси
Підготовка	Прийняття розпорядження голови ОМС	Голова ОМС	1 тиждень	Юридичний відділ
Підготовка	Формування робочої групи	Секретар ради / HR	1 тиждень	Наказ, положення
CAF	Навчання персоналу (фасилітатори, тренінги)	Робоча група + партнер GIZ/SIGMA	2 тижні	Презентації, методички
CAF	Проведення самооцінки за CAF	Робоча група	3 тижні	Оцінювальна матриця
CAF	Формування звіту та плану вдосконалення	Робоча група	1 тиждень	Звіт, план дій
ISO	Ідентифікація процесів, розробка документації	Координатор СУЯ + відділи	4 тижні	Політика, регламенти
ISO	Попередній внутрішній аудит	Робоча група	1 тиждень	Акт аудиту
Сертифікація	Подання заявки до органу	Координатор СУЯ	1 тиждень	Заявка, супровідні документи
Сертифікація	Зовнішній аудит та сертифікація	Акредитований орган	2 тижні	Сертифікат, звіт
Моніторинг	Щорічний перегляд системи	Всі підрозділи	Щороку	Аналітичний звіт, плани вдосконалення

4. Оцінювальна матриця САФ (приклад за 9 критеріями)

Критерій	Питання до оцінки	Поточний стан	Цільовий рівень	Коментарі / джерела підтвердження
1. Лідерство	Чи визначене стратегічне бачення, чи демонструє керівництво лідерство?	Частково реалізовано	Повна реалізація	Стратегічний план на 2021–2027 рр.
2. Стратегія і планування	Чи існує план розвитку громади, чи залучено стейкхолдерів?	Існує, не оновлюється	Щорічне оновлення	План соціально-економічного розвитку
3. Персонал	Чи існує система оцінки, навчання, мотивації персоналу?	Відсутня	Створення системи оцінювання	Дані HR-звіту
4. Партнерства і ресурси	Як ефективно використовуються фінанси, ІТ, будівлі?	Використання бюджетних ресурсів оптимізовано	Впровадження обліку активів	Звіт фінансового відділу
5. Процеси	Чи описані адміністративні процеси?	Частково описані	Регламентація всіх ключових процесів	Положення про відділи
6. Результати для громадян	Який рівень задоволеності громадян?	Немає регулярного опитування	Щорічне опитування	Відсутній механізм збору зворотного зв'язку
7. Результати для працівників	Чи враховується думка персоналу?	Епізодично	Регулярне анкетування та зворотний зв'язок	Відділ кадрів
8. Результати для суспільства	Як оцінюється імідж органу, внесок у довкілля?	Низький рівень інформування	Кампанії звітності та прозорості	Вебсайт, звіти до громади
9. Ключові результати діяльності	Які основні індикатори ефективності?	Відсутні чіткі КРІ	Встановлення КРІ, моніторинг	Розробити систему індикаторів

5. Звіт про самооцінку та висновки діагностики

1. Вступ

- Назва органу місцевого самоврядування.
- Дата проведення самооцінки.
- Мета: виявлення сильних сторін і зон для вдосконалення відповідно до моделі САФ.

2. Методика оцінювання

- Застосована версія моделі САФ (наприклад, САФ 2020).
- Склад робочої групи (ПБ, посади).
- Джерела даних: опитування, інтерв'ю, звітність, стратегічні документи.
- Інструмент: оцінювальна матриця САФ.

3. Сильні сторони

- Вказати критерії, за якими досягнуто високих оцінок (напр. К1: Лідерство, К4: Партнерства).
- Описати практики, які можна масштабувати.

4. Зони для вдосконалення

- Перелік критеріїв із середніми або низькими оцінками.
- Причини поточного стану.
- Потенційні рішення або вектори покращення.

5. Загальні висновки

- Узагальнена оцінка організаційної зрілості.
- Готовність до впровадження ISO 9001.

6. Рекомендації

- Перелік коротко- та середньострокових дій для покращення.
- Пріоритетність заходів.
- Пропозиції щодо ресурсного забезпечення.

7. Додатки

- Протоколи засідань Робочої групи.
- Анонізовані результати опитувань.
- Копії документів, що підтверджують результати оцінки.

6. План покриття зон ризику / розвитку системи

Мета: Систематизувати визначені у процесі самооцінки ризику й розробити план дій з їх мінімізації, паралельно формуючи дорожню карту організаційного розвитку.

№	Зона ризику / недосконалість	Опис ризику	Запропоновані заходи	Строк виконання	Відповідальний	Ресурси
1	Відсутність системи КРІ	Відсутність чітких індикаторів ефективності	Розробити систему КРІ спільно з відділами	3 міс.	Координатор СУЯ	Аналітик, експерт САФ
2	Низька якість зворотного зв'язку з громадянами	Відсутність регулярного збору думки громадян	Впровадити щорічні онлайн-опитування	6 міс.	Відділ комунікацій	Онлайн-платформа, бюджет
3	Недостатнє внутрішнє навчання персоналу	Персонал не володіє методиками САФ/ISO	Провести внутрішнє навчання та тренінги	2 міс.	HR/кадрова служба	Партнери GIZ, тренери
4	Неоптимізовані процеси	Процеси не формалізовані, не оцифровані	Розробити регламенти, описати процеси	4 міс.	Секретар ради, аналітики	IT-платформа, консультанти
5	Ризик формального підходу	СУЯ існує на папері, без впливу на управління	Створити механізм внутрішнього аудиту з залученням громадськості	6 міс.	Робоча група	Методичні матеріали, інструкції

7. Політика у сфері якості

1. Загальні положення Цей документ визначає політику у сфері якості [назва органу місцевого самоврядування], спрямовану на впровадження, підтримання та постійне вдосконалення Системи управління якістю відповідно до вимог ISO 9001:2015.

2. Мета політики

- Забезпечити високу якість надання адміністративних та соціальних послуг.
- Підвищити довіру громадян до органів місцевого самоврядування.
- Створити основу для безперервного вдосконалення внутрішніх процесів.

3. Основні принципи

- Орієнтація на потреби та очікування мешканців громади.
- Відповідальність керівництва за якість.
- Управління на основі процесного підходу.
- Прийняття рішень на основі аналізу даних.
- Постійне вдосконалення як складова культури управління.

4. Зобов'язання керівництва

 Керівництво органу:

- Визнає необхідність реалізації політики якості на всіх рівнях.
- Гарантує виділення необхідних ресурсів.
- Забезпечує відповідність вимогам нормативно-правових актів та стандартів ISO.
- Проводить щорічний перегляд політики та системи управління якістю.

5. Застосування політики Політика є обов'язковою для всіх працівників органу місцевого самоврядування та поширюється на всі процеси, що впливають на якість надання послуг.

6. Актуалізація Політика переглядається не рідше одного разу на рік або за потреби внаслідок змін у законодавстві, структурі чи пріоритетах діяльності.

Затверджено: [посада керівника ОМС] **Дата:** [дд.мм.рррр] **Підпис:** _____

8. Перелік та опис процесів

Мета: Визначення ключових процесів органу місцевого самоврядування, які мають суттєвий вплив на якість послуг, що надаються громаді, та забезпечення їх стандартизованого опису для подальшого управління згідно з ISO 9001:2015.

№	Назва процесу	Тип процесу	Відповідальний підрозділ	Ключові етапи	Документація / регламенти
1	Надання адмінпослуг	Основний	Центр надання адмінпослуг (ЦНАП)	Прийом → Обробка → Результат	Положення про ЦНАП, інструкції
2	Бюджетне планування	Управлінський	Фінансовий відділ	Формування → Обговорення → Прийняття	Регламент роботи ради, бюджетний регламент
3	Комунікація з громадськістю	Підтримуючий	Відділ комунікацій	Планування → Реалізація → Звітність	Комунікаційна стратегія, звіти
4	Управління персоналом	Підтримуючий	Кадрова служба	Найм → Атестація → Підвищення кваліфікації	Накази, положення, навчальні плани
5	Планування розвитку громади	Основний	Відділ стратегічного планування	Аналіз → Розробка → Моніторинг	Стратегія розвитку, ПДСЕР
6	Реагування на звернення громадян	Основний	Загальний відділ	Прийом → Реєстрація → Відповідь	Журнал звернень, шаблони відповідей

Цей перелік підлягає регулярному оновленню в рамках щорічного перегляду політики у сфері якості або при зміні функціональної структури органу.

9. Матриця відповідальності та розподілу ролей**

Мета: Чітко визначити розподіл повноважень та відповідальності між підрозділами й посадовими особами для кожного основного процесу в рамках СУЯ (ISO 9001:2015).

Процес	Відповідальний (R)	Виконавець (E)	Контролер (C)	Інформований (I)
Надання адмінпослуг	Керівник ЦНАП	Адміністратор	Заступник голови ОМС	Секретар ради
Бюджетне планування	Начальник фінансового відділу	Економісти	Голова ОМС	Депутати ради
Комунікація з громадськістю	Начальник відділу комунікацій	Спеціалісти зі зв'язків з громадськістю	Керуючий справами виконкому	ЗМІ, Громада
Управління персоналом	Начальник кадрової служби	Інспектор з кадрів	Секретар ради	Усі структурні підрозділи
Планування розвитку громади	Начальник стратегічного відділу	Аналітики	Виконавчий комітет	Громадська рада
Звернення громадян	Начальник загального відділу	Діловод	Секретар ради	Відповідальні підрозділи

**Матрицю відповідальності та розподілу ролей сформовано у форматі RECI, що відповідає стандартам ISO 9001:2015.

10. Процедури: обіг документів, участь громадськості, скарги та звернення

Стосується опису ключових адміністративних процедур, які є невід'ємною частиною функціонування системи управління якістю (СУЯ) відповідно до стандарту ISO 9001 і принципів відкритого врядування

1. Обіг документів

Описує порядок:

- реєстрації, зберігання, передачі, затвердження документів;
- забезпечення доступу до актуальних версій (електронний архів, контроль змін);
- знищення/архівування згідно з вимогами законодавства та ISO.

Приклад процедурного документа: "Регламент обігу внутрішніх управлінських документів у [назва ОМС]"

2. Участь громадськості

Механізми залучення громадян:

- публічні консультації;
- громадські слухання;
- електронні опитування, бюджети участі;
- наглядові ради, участь у розробці політик.

Документ: "Порядок організації публічних консультацій та механізмів участі громадян"

3. Скарги та звернення

Стандартизована процедура:

- подання звернень (усно, письмово, через е-сервіси);
- фіксація в журналах реєстрації;
- терміни відповіді, відповідальні особи;
- аналіз типових скарг для покращення сервісів.

Документ: "Регламент/Положення розгляду звернень громадян та механізм реагування"

11. КАРТА РИЗИКІВ ТА КОНТРОЛЮ (шаблон)

Методика оцінювання рівнів ризику:

Оцінка ризику проводиться за такими показниками:

1. Імовірність реалізації ризику (І):

- **Н (High / Висока):** >70% – ризик є імовірним або вже реалізувався в аналогічних випадках.
- **М (Medium / Середня):** 30–70% – ризик має підстави для виникнення в середньостроковій перспективі.
- **Л (Low / Низька):** <30% – ризик малоімовірний, лише теоретичний рівень загрози.

2. Наслідки реалізації ризику (Н):

- **Н (High / Високі):** значний вплив на репутацію, якість послуг, безпеку або бюджет.
- **М (Medium / Середні):** помірний вплив, потребує додаткових ресурсів або часу.
- **Л (Low / Низькі):** незначний вплив, не створює перешкод для виконання функцій.

3. Розрахунок загального впливу (І × Н):

- Високий ризик: поєднання Н з будь-яким іншим рівнем.
- Середній ризик: М×М або Н×Л.
- Низький ризик: Л×М, Л×Л, або М×Л.

Ця матриця використовується для визначення пріоритетів реагування: високі ризики потребують негайного втручання, середні – планових заходів, низькі – періодичного моніторингу.

Мета: Виявлення, оцінка та управління ризиками, що можуть вплинути на ефективність управління в органі місцевого самоврядування, у межах реалізації CAF/ISO.

№	Назва ризику	Категорія (стратегічний/операційний)	Імовірність (Н/М/Л)	Наслідки (Н/М/Л)	Вплив (І×Н)	Поточні заходи контролю	Заплановані дії	Відповідальний
1	Формальний підхід до СУЯ	Стратегічний	Н	М	Н	Частковий внутрішній аудит	Впровадження системи КРІ	Координатор СУЯ
2	Відсутність зворотного зв'язку з громадськістю	Операційний	М	Н	Н	Епізодичні опитування	Створення онлайн-платформи відгуків	Відділ комунікацій
3	Опір персоналу змінам	Операційний	Н	М	Н	Проведено інформування	План тренінгів, менторська підтримка	HR-служба
4	Невідповідність нормативним вимогам	Стратегічний	Л	Н	М	Перегляд регламентів	Розробка типових процедур	Юридичний відділ
5	Надмірна паперова документація	Операційний	М	М	М	Часткова діджиталізація	Перехід на електронний документообіг [26]	ІТ-відділ

12. Шаблон заяви до сертифікаційного органу

Сертифікаційному органу [Повна назва сертифікаційного органу] [Адреса]

ЗАЯВА на проведення сертифікації Системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2018

Шановні колеги!

Повідомляємо про завершення етапу впровадження Системи управління якістю (СУЯ) в [назва ОМС], відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2018, та просимо розглянути можливість проведення процедури сертифікації.

Інформація про орган:

- Назва: [повна назва ОМС]
- ЄДРПОУ: [код]
- Кількість працівників: [кількість]
- Адреса провадження діяльності: [юридична та фактична адреси]

Область сертифікації: [Опис функцій, які підпадають під сертифікацію – наприклад: надання адміністративних послуг, бюджетне планування, комунікація з громадськістю тощо]

Стадія впровадження:

- Політика у сфері якості затверджена (дата: [__])
- Основні процеси описані та задокументовані
- Внутрішній аудит проведено (дата: [__])
- Виявлені невідповідності усунено

Контактна особа: [ПІБ, посада] Тел.: [номер] Email: [електронна адреса]

Додатки:

1. Копія розпорядження про впровадження СУЯ
2. Політика у сфері якості
3. Протокол внутрішнього аудиту
4. План покращення

З повагою, [ПІБ керівника ОМС] [Посада] [Підпис] [Дата]

Цей шаблон підлягає адаптації відповідно до вимог конкретного сертифікаційного органу.

13. Шаблон акта внутрішнього/перевірочного аудиту

[Герб/логотип ОМС] [Повна назва органу місцевого самоврядування]

АКТ № [__] внутрішнього аудиту Системи управління якістю
від [дата проведення]

На виконання плану внутрішнього аудиту відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2018 та внутрішньої процедури [назва процедури], проведено перевірку наступних структурних підрозділів/процесів:

1. Склад комісії:

- Голова: [ПІБ, посада]
- Члени: [ПІБ, посада]
- Зовнішній спостерігач (за наявності): [ПІБ, організація]

2. Об'єкт аудиту: [Назва підрозділу / процесу, що перевіряється]

3. Критерії оцінки:

- Вимоги стандарту ISO 9001:2018
- Внутрішня документація СУЯ
- Регламенти, положення, інструкції

4. Результати аудиту:

№	Пункт перевірки	Виявлена невідповідність / зауваження	Ступінь (критична/некритична)	Рекомендація
1
2

5. Загальні висновки:

- Кількість виявлених невідповідностей: []
- Загальний рівень відповідності: [високий/середній/незадовільний]
- Необхідність коригувальних дій: [так/ні]

6. Підписи: Голова комісії: _____ [ПІБ]
_____ [ПІБ]

Члени комісії:

З актом ознайомлені: _____ [представник підрозділу]

Дата складання: [дд.мм.рррр]

14. Шаблон щорічного звіту з якості та покриття невідповідностей

ЩОРІЧНИЙ ЗВІТ щодо функціонування Системи управління якістю та усунення невідповідностей за період: [01.01.20__ – 31.12.20__]

1. Загальні відомості:

- Відповідальний за підготовку звіту: [ПІБ, посада]
- Розпорядчий документ про впровадження СУЯ: [дата, №]

- Сфера застосування СУЯ: [опис функціональних сфер]

2. Підсумки роботи СУЯ:

- Кількість проведених внутрішніх аудитів: []
- Проведення аналізу з боку керівництва: [дата, № протоколу]
- Участь працівників в удосконаленні СУЯ: [кількість ініціатив, заходів тощо]

3. Виявлені невідповідності:

№	Джерело виявлення	Суть невідповідності	Дата виявлення	Статус (усунено/в роботі)	Дата усунення	Примітка
1	Внутрішній аудит	Усунено
2	Звернення громадян	В роботі	–	...

4. Аналіз результативності дій:

- Застосовані заходи були [ефективними / частково ефективними / неефективними]
- Виявлено потребу у внесенні змін до: [Політики якості / процедур / навчальних програм тощо]

5. Рекомендації:

- Пріоритетні напрямки удосконалення СУЯ на наступний рік
- План коригувальних/попереджувальних дій

6. Додатки:

- Копії актів внутрішніх аудитів
- Звіт про зворотний зв'язок від громадян
- План заходів з удосконалення СУЯ

Підпис відповідального: _____ Дата: [дд.мм.рррр]

ДОВІДКИ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ



№ 8 26.06.2025

ПОВОЄННЕ ВІДНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНИ

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційної роботи
СВІЧИНСЬКОГО Віталія Сергійовича
на тему: «Оцінювання якості та ефективності діяльності
місцевих органів публічної влади»**

ГО Фонд «Творча ініціатива» підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Свічинського Віталія Сергійовича на тему: «Оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади» були використані у практичній діяльності Фонду з удосконалення системи владно-громадської взаємодії та оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування у місті Біла Церква Київської області.

Зокрема, детальний аналіз можливості використання комунікаційної платформи WIX у системах моніторингу став визначальним для вибору нашої аналітичною командою саме цієї платформи як базового елемента системи автоматизованого громадського моніторингу та оцінки діяльності органів публічної влади, який розробляється і впроваджується Фондом з 2013 року.

Умовна назва цієї системи на місцевому рівні – «Книга скарг і пропозицій», в якій нами закладено оригінальний алгоритм моніторингу та оцінки реагування органів влади та їх посадових осіб на звернення (особисті, письмові та електронні).

Проте впровадженню цієї технології довгий час бракувало IT-платформи, яка містить усі необхідні інструменти сталого моніторингу та опрацювання його результатів, а також підготовки об'єктивних пропозицій для прийняття управлінських рішень міською радою та її органами. Причому ця платформа не переобтяжує бюджет громади і не потребує дороговартісного програмування.

Довідку видано для пред'явлення у спеціалізовану вчену раду ІПСУ Національного університету «Одеська політехніка» за місцем захисту дисертації.

ФОНД Творча Ініціатива

вул. Гетьманська, 94
м. Біла Церква Київської обл.,
Україна, 09117
тел.: +38 (067) 898-79-60
(095) 074-15-16
creative95@ukr.net
www.cif-bc.blogspot.com

Президент Фонду  Валерій ПАНЬКО



№ 67 від 23.06.2025

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційної роботи
СВІЧИНСЬКОГО Віталія Сергійовича
на тему: «Оцінювання якості та ефективності діяльності
місцевих органів публічної влади»**

ГО «Одеський інститут соціальних технологій» підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Свічинського Віталія Сергійовича на тему: «Оцінювання якості та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади» були використані у практичній діяльності ОІСТ у сфері реалізації низки проєктів за міжнародною підтримкою.

Так, в межах реалізації проєкту «Доброславська територіальна громада – єдина заможна родина», який у 2021-2022 роках реалізував ОІСТ за підтримки МФ "Відродження", були використані результати дисертаційного дослідження В. Свічинського щодо діагностики вузьких місць у сфері управління громадою в основних сферах її життєзабезпечення, а також запропоновано інструменти включення активної громадськості в оцінювання якості та ефективності діяльності місцевої влади через консультативно-дорадчі органи – Рада старійшин та Молодіжна рада, в розробці положень яких дисертант узяв безпосередню участь.

Основні підходи дисертації В. Свічинського до організації самооцінювання селищної ради та її органів були враховані при підготовці проєкту Статуту Доброславської територіальної громади, а також при доопрацюванні Регламенту селищної ради та Положення про постійні комісії.

У 2022-2023 роках В. Свічинський узяв творчу участь разом із експертами ОІСТ у розробці Стратегії розвитку Доброславської громади на період до 2030



року і Плану заходів з її реалізації. Ця робота відбувалась за широкої участі усіх зацікавлених стейкхолдерів. Наукові напрацювання В. Свічинського були враховані при формуванні стратегічних та оперативних цілей і завдань Стратегії, у програмі навчального семінару з представниками Доброславської громади з питань виявлення пріоритетів розвитку та формування комплексного механізму моніторингу та оцінювання ходу виконання Стратегії і Плану заходів.

Вказані документи успішно пройшли публічні обговорення та були затверджені рішенням Доброславської селищної ради 14.08.2023.

Вважаємо, що тема наукового дослідження дослідження В. Свічинського є вкрай актуальною як в науково-теоретичному, так і в прикладному значенні, про що свідчить затребуваність напрацювань здобувача на рівні місцевих органів влади і територіальних громад.

Директор ОІСТ
канд.політ.наук



Андрій КРУПНИК