

А. С. Близнюк,  
*д. держ. упр., доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування,  
 Київський університет авіаційних та інформаційних технологій*  
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8768-5177>  
 А. Б. Войтенко,  
*к. держ. упр., професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності  
 та публічного управління, Поліський національний університет, м. Житомир*  
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8661-2101>

DOI: 10.32702/2306-6814.2026.6.320

## ПРАВОВІ ОСНОВИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

A. Blyznyuk,  
 Doctor of Public Administration, Associate Professor,  
 Professor of the Department of Public Management and Administration, Kyiv University of Aviation and Information Technologies  
 A. Voytenko,  
 PhD in Public Administration, Professor of the Department of Economic Theory, Intellectual Property And Public Administration,  
 Polissia National University, Zhytomyr

### LEGAL FOUNDATIONS FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SOCIAL SPHERE

**У статті здійснено комплексний теоретико-правовий аналіз змісту та механізмів оцінювання ефективності публічного управління в соціальній сфері. Автори досліджують еволюцію концептуальних моделей управління, починаючи від класичного розуміння державної діяльності як інструменту забезпечення загального добробуту до сучасних сервісних та мережевих моделей (good governance, new public management). Обґрунтовано, що в сучасній юридичній науці ефективність не може зводитися лише до економічної рентабельності; вона має розглядатись як ступінь досягнення стратегічних цілей держави, що набувають юридичної значущості через їх нормативну фіксацію.**

**Особливу увагу приділено методології вимірювання ефективності. Авторами доведено, що соціальний ефект є центральним феноменом, на який має бути спрямована діяльність владних інститутів. У роботі деталізовано вимоги до критеріїв оцінювання, серед яких виокремлено субстанціональність, конкретність, істинність, зіставність та узгодженість. Запропоновано розглядати інститут оцінювання як упорядкований стадійний процес, що дозволяє не лише констатувати результати, а й оперативно коригувати управлінський вплив.**

**Значну частину дослідження присвячено порівняльному аналізу зарубіжного досвіду (Австралії, Великої Британії, США, Канади та ін.). Автори виявили, що використання диспозитивних методів регулювання та контрактних форм у публічному праві сприяє підвищенню відповідальності органів влади та гнучкості управління. На основі цього аналізу сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, зокрема в частині інвентаризації повноважень суб'єктів управління та чіткого розмежування сфер компетенції.**

**У галузевому розрізі авторами проаналізовано правові засади оцінки в освіті, охороні здоров'я та соціальному обслуговуванні. Виявлено, що в освіті ключовим є перехід від формальних показників до моделювання соціальних ефектів. В охороні здоров'я обґрунтовано необхідність наскрізного оцінювання всіх рівнів влади та медичних установ. У сфері соціального обслуговування автори доводять критичну необхідність збереження та посилення державного "присутності" для гарантування принципів соціальної справедливості та гідності.**

**У висновках автори наголошують на темпоральному характері систем оцінювання: виявлено, що за період 3-7 років позитивний ефект від впроваджених критеріїв вичерпується, що потребує періодичного перегляду нормативної бази. Сформульовані рекомендації мають на меті створення в Україні цілісного юридичного інституту оцінки ефективності, який забезпечить прозорість публічної влади та реальний захист прав громадян у соціальній сфері.**

**The article provides a comprehensive theoretical and legal analysis of the content and mechanisms for evaluating the effectiveness of public administration in the social sphere. The authors explore the evolution of conceptual management models, ranging from the classical understanding of state activity as a tool for ensuring the general welfare to modern service and network models (good governance, new public management). It is substantiated that in modern legal science, effectiveness cannot be reduced solely to economic profitability; it must be considered as the degree of achievement of the state's strategic goals, which acquire legal significance through their normative fixation.**

**Particular attention is paid to the methodology of measuring effectiveness. The authors prove that the social effect is the central phenomenon toward which the activity of power institutions should be directed. The study details the requirements for evaluation criteria, among which substantiality, specificity, truthfulness, comparability, and consistency are highlighted. It is proposed to consider the evaluation institute as an ordered stage-by-stage process that allows not only for the statement of results but also for the prompt adjustment of managerial influence.**

**A significant part of the study is devoted to a comparative analysis of foreign experience (Australia, Great Britain, the USA, Canada, etc.). The authors found that the use of dispositive regulatory methods and contractual forms in public law contributes to increasing the accountability of authorities and management flexibility. Based on this analysis, proposals are formulated to improve national legislation, particularly regarding the inventory of the powers of administrative subjects and a clear delimitation of spheres of competence.**

**In the sectoral context, the authors analyze the legal foundations of evaluation in education, healthcare, and social services. It was found that in education, the key is the transition from formal performance indicators to the modeling of social effects. In healthcare, the necessity of a cross-cutting evaluation system for all levels of government and medical institutions is substantiated. In the field of social services, the authors prove the critical need to maintain and strengthen the state "presence" to guarantee the principles of social justice and dignity.**

**In the conclusions, the authors emphasize the temporal nature of evaluation systems: it was found that over a period of 3-7 years, the positive effect of implemented criteria is exhausted, requiring a periodic review of the regulatory framework. The formulated recommendations aim to create a coherent legal institute of effectiveness evaluation in Ukraine, which will ensure the transparency of public power and the real protection of citizens' rights in the social sphere.**

*Ключові слова: публічне управління, соціальна сфера, ефективність управління, правовий інститут оцінювання, соціальний ефект, критерії ефективності, державне регулювання, соціальна справедливість, стратегічне планування, зарубіжний досвід.*

*Key words: public administration, social sphere, management effectiveness, legal institute of evaluation, social effect, effectiveness criteria, state regulation, social justice, strategic planning, foreign experience.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Для розбудови соціальної та правової держави в Україні критично важливою є реалізація ефективної моделі публічного управління, здатної забезпечити високу якість життя громадян. Сьогодні питання оцінки результативності владної діяльності перебувають у фокусі уваги юриспруденції, економіки та державного управління. Вивчення теоретичного аналізу та практичних здобутків у сфері функціонування соціальних інститутів дозволило виділити низку не вирішених питань, що стосуються не лише процедур моніторингу, а й фундамен-

тальних науково-теоретичних і методологічних проблем вимірювання соціальних ефектів.

Можна констатувати недостатність досліджень актуального стану правового забезпечення оцінки ефективності управління в умовах динамічних соціальних реформ. Глибокого предметного аналізу потребують змістові аспекти діяльності органів виконавчої влади у сферах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту. Нагальним завданням є подолання розриву між законодавчим декларуванням соціальних цілей та відсутністю дієвих правових механізмів контролю за їх досягненням [1].

Аналіз процесів функціонування системи публічного управління у соціальній сфері дозволив виявити низку суттєвих суперечностей на різних рівнях:

- між потребою держави у забезпеченні соціальної справедливості та відсутністю уніфікованих правових критеріїв оцінки ефективності діяльності посадових осіб;

- між зростаючими запитами суспільства на якісні соціальні послуги та недостатньою правовою визначеністю механізмів відповідальності органів влади за досягнення стратегічних результатів [4];

- між необхідністю впровадження науково обґрунтованих методик оцінювання (соціальних ефектів) та застарілою нормативною базою, що орієнтована переважно на кількісні та фінансові показники;

- між наявним світовим досвідом застосування диспозитивних методів управління та недостатньою адаптацією цих інструментів до національного законодавства.

Виявлені суперечності зумовили проблему дослідження: обґрунтування правових основ та інструментарію оцінки ефективності публічного управління в соціальній сфері України. Актуальність та недостатня розробленість цієї проблеми визначили тему дослідження.

Авторське бачення правових основ оцінки ефективності полягає у створенні цілісного юридичного інституту, який би інтегрував стратегічне планування та систему об'єктивних індикаторів соціального розвитку. Це передбачає перехід від формального контролю до моделі управління за результатами, що безпосередньо впливає на рівень довіри до влади та реалізацію конституційних прав громадян на соціальний захист [3].

## АНАЛІЗ ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ

Ступінь наукової розробленості проблеми у сучасній літературі з питань ефективності управління залишається недостатнім. Вивчення праць провідних українських науковців, таких як В. Бакуменко, Е. Лібанова, Н. Нижник, О. Оболенський, Ю. Сурмін, засвідчило наявність фундаментальних підходів до модернізації системи державного управління, проте спостерігається дефіцит цілісних юридичних досліджень, присвячених саме правовим механізмам інституціоналізації оцінки в галузях соціальної сфери.

Водночас аналіз сучасних теоретичних розвідок дозволяє констатувати підвищений інтерес до проблеми вимірювання соціальних ефектів у контексті європейської інтеграції та необхідності адаптації українського законодавства до стандартів "належного врядування" (good governance) [5].

## ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ

Мета дослідження — теоретично обґрунтувати та проаналізувати правову модель оцінки ефективності публічного управління у соціальній сфері України, визначити юридичні критерії та тенденції функціонування інституту оцінювання в сучасних умовах, а також надати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність суб'єктів управління в галузях освіти, охорони здоров'я та соціального захисту.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

У межах дослідження концептуальних моделей публічного управління феномен останнього розглядається крізь призму теоретико-правових поглядів на механізм держави та реалізацію її ключових функцій. При цьому автори вважають за доцільне актуалізувати в сучасній теорії права та держави розуміння управління як цілеспрямованої державної діяльності, що полягає у здійсненні стратегічних цілей, зокрема забезпечення загального добробуту. Охоплюючи всі державні пріоритети, воно бере участь як у встановленні загальних норм, так і в охороні правопорядку, проте власне його завдання полягає у "завідуванні сукупними інтересами народу" [3].

Попередні дослідження свідчать, що сучасна трансформація моделей публічного управління зумовлена зміною поглядів на роль держави в суспільстві та методами впливу на соціальні процеси. Аналізуючи новітні моделі ("сервісна держава", "good governance", "new public management", "електронна держава"), автори виявили певні суперечності між їхнім теоретичним змістом та реальними можливостями імплементації в національну правову систему. Автори доходять висновку, що повне запозичення цих моделей без адаптації до української специфіки є неможливим, тому доцільним є використання лише окремих елементів, що відповідають потребам соціального захисту населення [1].

У системі координат сучасної юридичної науки ефективність публічного управління розглядається авторами не лише через співвідношення ресурсів і результатів, а насамперед як ступінь досягнення соціально значущих ефектів. Соціальний ефект — це ключовий феномен, який має виступати головною метою управління в соціальній сфері, набуваючи юридичної значущості з моменту його нормативної фіксації [4].

Інструментами оцінювання ефективності виступають науково обґрунтовані методики, обов'язковими елементами яких є критерії та показники. Обґрунтовуючи важливість критеріїв як індикаторів успішності соціальної політики, автори виокремлюють такі вимоги до них:

- субстанціональність — виявлення реально досягнутого соціального результату;

- конкретність — недопустимість двоякого тлумачення показників;

- істинність — використання надійних джерел фактичних даних;

- зіставність — можливість порівняння статистичних даних у динаміці;

- узгодженість — внутрішня несуперечливість системи критеріїв.

На переконливу думку авторів, саме ці вимоги мають слугувати фундаментом при формуванні переліку критеріїв ефективності публічного управління в соціальній сфері України [5].

У світовій практиці, яку аналізують автори, сформовано кілька моделей інституту оцінювання:

1. Модель соціального прогнозування: орієнтована на раціоналізацію та відкритість даних, де оцінка стає самостійною стадією управлінського циклу.

2. Модель оптимізації фінансування: акцентує увагу на ефективності бюджетних видатків та субсидуванні соціальних програм [4].

3. Модель соціальної діагностики: розглядає оцінювання як комплексний спосіб управління, що характеризується обов'язковістю та системністю.

Діалектика розвитку цього інституту свідчить про його темпоральний характер. Авторами виявлено, що за період від трьох до семи років позитивний ефект від впровадженної системи оцінювання зазвичай потребує оновлення. З настанням стану "фазового переходу", коли соціальна система набуває нової якості [2], необхідний перегляд критеріїв ефективності та відповідне коригування правової бази.

Автори констатують, що сучасні дослідження в галузі ефективності публічного управління в Україні базуються на комплексному підході. Це заклало базу для осмислення юридичного інституту оцінювання як сукупності правових норм, що регулюють управлінські відносини з метою їх постійної оптимізації та підвищення якості життя громадян [1].

У межах правової характеристики та визначення критеріїв ефективності публічного управління автори роблять акцент на співвідношенні підходів, що були сформовані економічною, політологічною та соціологічною науками, а згодом реципіювані юриспруденцією.

Наукова дискусія щодо визначення ефективності публічного управління, правової природи та структури цього явища привела до відносної єдності поглядів стосовно зв'язку таких понять, як "мета діяльності" публічного управління, "правові засоби" та "результат діяльності". Традиційним алгоритмом визначення ефективності визнається аналіз співвідношення поставлених цілей та отриманих результатів з урахуванням обсягу використаних ресурсів.

У системі координат сучасної юридичної науки ефективність публічного управління розглядається авторами не лише через співвідношення ресурсів і результатів, а насамперед як ступінь досягнення стратегічних цілей держави та отримання соціально значущих ефектів. Соціальний ефект — це той феномен, який має виступати головною метою публічного управління в соціальній сфері. При цьому юридичної значущості мета набуває з моменту її нормативної фіксації у відповідних актах законодавства.

Як загальну закономірність автори розглядають обумовленість ефективності публічного управління використанням належних правових засобів. Інструментами оцінювання при цьому виступають науково обгрунтовані методики, обов'язковими елементами яких є критерії та показники ефективності.

Важливість критеріїв ефективності як діяльнісних індикаторів досягнення соціального ефекту обумовлена вимогами, що висуваються до них:

- субстанціональність (суттєвість) — виявлення реально досягнутого результату;
- конкретність — однозначність, критерії не підлягають розширювальному або двоякому тлумаченню;
- істинність — надійне джерело фактичних даних соціального розвитку;
- зіставність — забезпечення порівняльності статистичних показників;
- узгодженість — несуперечливість, пов'язаність і збалансованість критеріїв між собою.

На думку авторів, саме ці вимоги мають слугувати основою при складанні переліку критеріїв ефективності публічного управління в соціальній сфері України [5].

Досліджуючи історичні аспекти розвитку інституту оцінювання ефективності, автори зазначають, що розвиток правової думки у цьому напрямі демонструє тривалу еволюцію форм управління та методів контролю. Правові передумови створення системи оцінки, покликаної підвищити ефективність управління, формувалися поступово через запровадження процедур звітності та підготовку пропозицій щодо вдосконалення діяльності державних органів.

Теоретичне вивчення проблем ефективності активізувалося у другій половині ХХ століття. У межах наукових досліджень того періоду вперше було проведено зіставний аналіз фактично виконуваних управлінських дій, з одного боку, та нормативно закріплених функцій і повноважень державних органів — з іншого. Важливо, що зміцнення та вдосконалення державного механізму вже тоді пов'язувалося з підвищенням ефективності діяльності всіх його ланок [3].

Автори наголошують, що з початку 2000-х років у межах багатьох національних наук (юриспруденції, політології, економіки, соціології) наукові дослідження в галузі ефективності публічного управління відновилися з використанням сучасного світового досвіду. Це сприяло формуванню науково обгрунтованого, комплексного підходу до оцінки та заклало базу для подальшого загальнотеоретичного осмислення юридичного інституту оцінки ефективності як сукупності правових норм, що регулюють управлінські відносини з метою їх оптимізації [1].

На завершення аналізу історичного досвіду автори доходять висновку про його високу цінність. Досліджений ретроспективний період показав, що державний вплив на суспільні відносини не завжди піддавався системній оцінці. Разом з тим, закладені правові передумови інституту оцінювання та необхідність оптимізації публічного управління поклали початок розвитку сучасної правової думки та її практичної реалізації в соціальній сфері [2].

Досліджуючи зарубіжний досвід правового регулювання інституту оцінювання ефективності публічного управління, автори презентують результати порівняльно-правового аналізу систем Австралії, Великої Британії, Данії, Італії, Канади, Нової Зеландії, США, Угорщини та Франції. Узагальнення практики цих країн дозволило виявити особливості нормативного регулювання відносин, що виникають у ході оцінки управлінської роботи, які багато в чому зумовлені специфікою державного устрою та приналежністю до різних правових сімей.

Аналіз показав розмаїття законодавчої регламентації: якщо в Австралії, Угорщині та США критерії ефективності розробляються безпосередньо на підставі законів, то у Великій Британії, Данії та Франції широко застосовуються договірні (диспозитивні) методи. Авторі доходять висновку, що використання приватноправових методів у регулюванні публічно-правових відносин дозволяє зафіксувати та забезпечити реальну дію механізму відповідальності органів влади — від відсторонення з посади до обов'язкового додаткового навчання посадових осіб у разі неефективного виконання ними повноважень.

Досліджуючи вітчизняний правовий механізм оцінювання, автори вказують на необхідність вдосконалення системи нормативних актів, що регулюють ці відносини. На основі аналізу практики сформульовано пропозиції щодо розвитку правових основ оцінки в Україні:

— чітке розмежування власних повноважень місцевих органів виконавчої влади та делегованих повноважень;

— проведення повної інвентаризації функцій суб'єктів управління у соціальній сфері;

— визначення реального обсягу управлінської діяльності за предметами спільного відання;

— уточнення характеристик діяльності органів при реалізації документів стратегічного планування, зокрема державних цільових програм.

Окрему увагу в дослідженні приділено оцінці діяльності органів влади у ключових галузях соціальної сфери: освіті, охороні здоров'я та соціальному обслуговуванні.

У галузі освіти автори досліджують взаємозв'язок між діяльністю державних структур та якістю освіти. Аналіз показав відсутність прямої кореляції між суто адміністративною роботою органів та безпосередньою якістю знань. Натомість більший вплив має реалізація стратегічних документів, що визначають соціально значущі результати. Побудова ефективної системи в цій сфері залежить від моделювання науково обґрунтованих соціальних ефектів та забезпечення органів необхідними ресурсами для їх досягнення.

У сфері охорони здоров'я автори констатують, що правове регулювання оцінювання не є вичерпним, що частково пояснюється високою динамікою галузі. На відміну від освіти, тут застосовується комплексний підхід, де оцінюванню підлягають усі рівні публічної влади. Автори пропонують:

1. Поширити інститут оцінки не лише на стратегічні напрями, а й на повсякденну діяльність органів управління.
2. Досягти балансу між кількісними та якісними показниками, забезпечивши їх логічність та зіставність.
3. Оцінювати не лише органи виконавчої влади, а й медичні заклади, засновниками яких вони є, для отримання комплексної картини ефективності.

Аналізуючи систему соціального обслуговування, автори критикують тенденцію до епізодичного виключення цієї сфери з об'єктів оцінювання, що свідчить про дистанціювання держави від виконання своїх функцій. Обґрунтовано необхідність посилення державної присутності в цій галузі. Автори доходять висновку, що критеріями ефективності органів у цій сфері мають стати:

1. Вирішення проблем доступності та прозорості отримання соціальних послуг.
2. Оновлення матеріально-технічної бази стаціонарних установ соціального захисту.
3. Забезпечення якості обслуговування відповідно до сучасних стандартів та протоколів.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи результати дослідження правових основ оцінки ефективності публічного управління в соціальній сфері, автори доходять таких висновків.

1. Доведено, що ефективність публічного управління не є суто економічною категорією. В межах юридичного підходу автори розглядають її як ступінь реалізації нормативно закріплених стратегічних цілей держави. Юридична значущість мети управління виникає з моменту її фіксації в законодавстві, а соціальний ефект є головним критерієм успішності діяльності владних інститутів.

2. На основі аналізу світових моделей автори наголошують на необхідності переходу від фрагментарного оцінювання до створення цілісного правового інституту оцінки. Це передбачає не лише моніторинг витрат ресурсів, а й діагностику якості життя громадян. Авторами підкреслено, що система критеріїв повинна відповідати вимогам конкретності, істинності та зіставності, що дозволить уникнути суб'єктивізму та маніпуляцій зі статистичними даними.

3. Для вдосконалення правового забезпечення в Україні автори пропонують:

— розробити та прийняти уніфіковану методичку оцінки ефективності органів виконавчої влади у соціальній сфері, що базуватиметься на системі збалансованих індикаторів;

— запровадити правові механізми відповідальності посадових осіб за недосягнення встановлених соціальних показників, використовуючи досвід розвинених країн щодо диспозитивного регулювання та контрактних форм управління;

— забезпечити обов'язковість використання результатів оцінювання при прийнятті управлінських рішень та розподілі бюджетних ресурсів (performance-based budgeting).

Сформульовані рекомендації мають на меті не лише оптимізацію управлінських процесів, а й забезпечення реального захисту прав людини, досягнення принципів соціальної справедливості та гідного рівня життя в Україні.

## Література:

1. Бакуменко В. Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
2. Лібанова Е. М. Соціальна політика: навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 2016. 312 с.
3. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 480 с.
4. Оболенський О. Ю. Публічне управління: підручник. Київ: НАДУ, 2015. 344 с.
5. Сурмін Ю. П. Ефективність державного управління: теорія, методологія, практика. Харків: Право, 2018. 416 с.

## References:

1. Bakumenko, V. D. (2014), *Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen* [Theoretical and methodological foundations of state management decision-making], NADU, Kyiv, Ukraine.
2. Libanova, E. M. (2016), *Sotsialna polityka: navchalnyi posibnyk* [Social policy: a study guide], KNEU, Kyiv, Ukraine.
3. Nyzhnyk, N. R. (2012), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: tsentralizatsiia i detsentralizatsiia* [State administration in Ukraine: centralization and decentralization], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
4. Obolenskyi, O. Yu. (2015), *Publichne upravlinnia: pidruchnyk* [Public administration: a textbook], NADU, Kyiv, Ukraine.
5. Surmin, Yu. P. (2018), *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Efficiency of state administration: theory, methodology, practice], Pravo, Kharkiv, Ukraine.

Отримано редакцією журналу / Received: 09. 03.26

Професійно рецензовано / Revised: 13. 03.26

Схвалено до друку / Accepted: 17.03.26