

*Алцибеев Є.А.,
аспірант кафедри національної безпеки НАДУ*

Наукові підходи до оцінювання у сфері державного управління в Україні

У статті досліджено фактор оцінювання як науковий підхід до систематизації та впорядкування державного управління, спрямований на розвиток держави та суспільства.
Ключові слова: науковий підхід, державне управління, оцінювання, аналіз, методи, програми.

Алцибеев Е.А. Научные подходы к оцениванию в сфере государственного управления в Украине

В статье исследован фактор оценивания как научный подход к систематизации и упорядочения государственного управления, направленный на развитие государства и общества.

Ключевые слова: научный подход, государственное управление, оценивание, анализ, методы, программы.

Alcibeev Y.A. Scientific going near an evaluation in the field of state administration in Ukraine

The article examines factor assessment as a scientific approach systematizing and streamlining public administration, aimed at the development of state and society.

Key words: scientific approach, governance, evaluation, analysis, methods, programs.

Постановка проблеми. Проблеми оцінювання в Україні належать до недостатньо розроблених теоретично і освоєних практично. Оцінка державного управління являє собою самостійну складну проблему теорії державного управління. Як показує практика, теоретико-методологічною основою виміру оцінювання управління в державній сфері не може бути суто економічний вимір, що базується на зіставленні вартості витрат і вартості отриманого результату. В основу оцінювання у сфері державного управління має бути покладена концепція, в якій пріоритетною є соціальна роль держави і її представників – державних службовців. Тому дослідження пріоритету застосування оцінювання до будь-якого виду людської діяльності може бути доцільним і необхідним тільки з урахуванням ризиків соціальних наслідків, які можуть настати в разі прийняття певних управлінських рішень. Оцінювання може бути об'єктом аналізу з наукових позицій, для розкриття цінностей і цілей, потреб, інтересів, мотивів, які формують суспільство і визначають сенс соціальної діяльності. Тільки при виборі наукового підходу для оцінювання діяльності у сфері державного управління має сенс розглядати цю проблему як у теоретичному, так і в практичному аспекті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам оцінювання у сфері державного управління присвячені публікації багатьох вітчизняних авторів та науковців у сфері державного управління [6–9]. Виходячи з того, що в загальному плані методи оцінювання розроблено відносно давно і досить повно, особливо в розвинутих країнах Заходу і Росії, питання застосування наукових методик, які враховують специфіку роботи органів державного управління, потребує подальшого вивчення з урахуванням уже досягнутого методологічного рівня, відображеного в працях фахівців, у тому числі з наукової школи Національної академії державного управління при Президентіві України.

Метою статті є огляд підходів та аналіз застосування оцінювання в діяльності органів державного управління, а також обґрунтування доцільності використання

методів оцінювання, які є ефективними і можуть бути застосовані у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу. Оцінювання відносно недавно стало використовуватися навіть у сфері здійснення соціальних програм. Якщо реформатори кінця XIX – початку XX ст. й використовували методи соціальних досліджень, то лише для проведення опитувань з метою документування глибини проблем та відбору людей, що потребують допомоги [1, с. 15]. Вважалося, що пропонувані методи достатньо забезпечують вирішення проблем, тому оцінювання не провадилося.

У 40-х рр. XX ст. приватні фундації почали фінансувати оцінювання численних інноваційних соціальних програм, спонсорами яких вони виступали. Принципи аналітичного оцінювання поширювалися і в інших галузях. Разом з новим законодавством оцінювання було запроваджено в таких сферах, як охорона довкілля, енергозбереження, комплектування збройних сил та імміграційний контроль. Наприкінці 70-х рр. методи аналітичного оцінювання застосовували практично всі федеральні агентства США. Спільним у всіх цих експериментах було запровадження досить масштабних пілотних програм, що давало змогу змоделювати реальні умови функціонування [1, с. 18]. Згідно із задумом ініціаторів, за результатами експерименту політики мали вирішити, чи потрібно впроваджувати відповідну політику в національному масштабі. Проте виявилось, що поки результати експерименту опрацьовувалися, політичний клімат, як правило, змінювався.

Донедавна єдиним видом оцінювання, визнаним фахівцями (принаймні, на рівні публічних висловлювань), було кількісне оцінювання із застосуванням, як правило, різноманітних схем проведення експертиз. Проте деякі оцінювачі більше довіряли словам, а не цифрам і збирали інформацію в основному шляхом спостережень та проведення неформальних інтерв'ю, а не за допомогою структурованих опитувальних листів чи кількісних даних. Під час аналізу вони намагалися виявити суть процесів та результатів шляхом вивчення текстових матеріалів [5, с. 26].

Результати державного управління в Україні оцінюються всім суспільством, його окремими групами і кожною людиною окремо, оскільки вони проявляються через зміну рівня і якості життя населення, розвиток соціальної і духовної сфер, результати, отримані у сфері економіки, національної безпеки, міжнародної співпраці тощо.

У США та інших країнах західного світу замовлення і проведення досліджень у вигляді оцінювання довело свою ефективність на практиці. Не підлягає сумніву, що застосування методів наукового аналізу у сфері державного управління у формі оцінювання в Україні має сенс як фактор, що сприятиме прийняттю найефективнішого управлінського рішення. Адже оцінювання має здійснюватися відносно характеру, рівня, ефективності організації і функціонування системи державного управління та його результатів. Воно має бути чітко визначеним за часом, формою, процедурою, наслідками, перетворитися на природну і необхідну науково-дослідницьку частину управління, стати зрозумілим, систематичним, авторитетним і, насамперед, ефективним засобом при прийнятті важливих управлінських рішень кожним державним службовцем.

Оцінювання – це систематичне системне дослідження із застосуванням операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів, яке провадиться з метою вдосконалення програми чи політики, що спрямоване на надання допомоги державним службовцям якісно виконувати функції державного управління. Проаналізуємо 5 ключових елементів цього визначення.

Перший з них – це систематична оцінка. Наголос на системності свідчить про науково-дослідницьку природу процедур оцінювання. Незалежно від того, яким є дослідження – кількісним чи якісним, воно провадиться у чітко визначеному порядку за формальними правилами, відповідно до канонів, що існують у сфері досліджень соціальних наук. Другий і третій елементи вказують, на що саме спрямоване дослідження: на операції та результати програми. Метою цих видів оцінювання може бути з'ясування того, якою мірою програма узгоджується з визначеною практикою. З їх допомогою намагаються знайти відповідь на запитання: чи одержують учасники програми вигоди, які за задумом вони мали б одержувати? Четвертим елементом визначення є стандарти (норми), згідно з якими здійснюється порівняння. Незалежно від того, на чому зосереджено оцінювання (процесах чи результатах програми), елемент порівняння і ухвалення рішення існує завжди. Проте офіційні цілі є не єдиною можливим джерелом критеріїв, що застосовуються в практиці оцінювання. Іншими стандартами для оцінювання можуть бути очікування деяких учасників програми і політичного процесу. Цілі спонсорів, менеджерів, виконавців та учасників також можуть стати критеріями оцінювання. В деяких випадках у результаті оцінювання зацікавленим особам надаються систематичні дані, що стосуються певних сфер програми, щоб вони могли самостійно оцінити якість програми. П'ятий елемент визначення – це мета, для досягнення якої провадиться оцінювання [1, с. 231].

Оцінювання – це практичний інструмент, розроблений для поліпшення функціонування програми або перерозподілу ресурсів на користь кращих програм. Оцінювачі вважають, що особи, наділені владними повноваженнями або правом приймати рішення, на підставі результатів оцінювання можуть ухвалити мудрі рішення. У такий спосіб вони одержують задоволення від того, що мають шанс зробити свою компанію, країну, суспільство в цілому кращими [2, с. 134].

Оцінювання з використанням наукового підходу вимагає більше часу і коштів, ніж просте імпровізоване оцінювання, що базується на інтуїції, власних поглядах чи розвиненому чутті. Проте воно забезпечує строгість і об'єктивність оцінок, які в інших неформальних варіантах відсутні. Під час проведення оцінювання застосовуються ті самі наукові методи досліджень, що і в соціальних науках, а саме: кількісні та якісні. Застосовуються принципи та методи, притаманні іншим типам досліджень. Все, що відомо про проектування, вимірювання та аналіз, знаходить застосування в процесі планування та проведення досліджень з оцінювання. Критерієм, що дає змогу відокремити оцінювання від інших видів досліджень, є не його предмет чи метод, а наміри та цілі, з якими воно провадиться.

Корисність як результат оцінювання потрібна для подальшого використання цього ефективного наукового методу аналізу у сфері державного управління. Якщо у звичайних дослідженнях основний наголос ставиться на отриманні знань, а їх використання знаходить відображення в публікаціях та при розв'язанні конкретних проблем, оцінювання від самого початку провадиться так, щоб їх результати можна було використати. У найпростішій формі оцінювання провадиться для замовника, який має ухвалити певне рішення і сподівається, що оцінювання забезпечить його інформацією, яка дасть йому змогу це рішення обґрунтувати.

Питання, що розглядає оцінювач, впливають з проблем, які стоять перед причетними до програми оцінювання, тобто групу людей, залучених до участі, і тих, на кого поширюється дія цієї програми. Звичайно, оцінювач багато питань вирішує на власний розсуд: він сам планує оцінювання, обирає підходи до нього з позицій своїх знань та наукової дисципліни, яку він представляє, спосіб постановки питання,

розробляє уточнюючі питання і ухвалює рішення щодо кількості питань, включених до кожного конкретного дослідження.

Порівняльний характер результатів дає можливість під час оцінювання порівнювати те, “що є”, з тим, “що повинно бути”. Питання, сформульоване для дослідження, обов’язково містить “між рядків” порівняння з явними та неявними стандартами. Елемент порівняння за різними критеріями в оцінюванні завжди присутній, і це відрізняє його від інших видів досліджень [3, с. 179].

Визначення заходів під час реалізації затвердженого плану оцінювання є найважливішою метою виконання програми. Програма повинна обслуговувати людей. Напружені стосунки і тертя між виконавцями програми та оцінювачами – досить поширене явище. Як правило, виконавці твердо переконані в цінності програми, над реалізацією якої вони працюють, і взагалі не вважають за потрібне її оцінювати, тобто, на їхній погляд, вони самі є об’єктом оцінювання. Якщо результат оцінювання виявиться негативним або якщо з’ясується, що програма не досягає намічених цілей, то вказана програма має бути уточнена. Результати звичайних досліджень, як правило, публікуються. Обмін результатами між виконавцями є обов’язковим і не підлягає обговоренню. Звісно, не всі дослідження з оцінювання варті публікації. Некоректно проведене або перерване дослідження через його недостатнє фінансування здатне завдати більше шкоди, а не принести користі. Існуючий досвід окремих державних установ щодо проведення оцінювання і використання його результатів у програмах різного статусу недостатньо досліджений і має бути поширений не тільки в науковому середовищі, а і в інших державних установах. Наприклад, в проектах, які здійснюються у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлового господарства застосовуються такі оцінювання, без яких проекти не набувають чинності і не фінансуються з державного бюджету.

Аналітичне оцінювання та дослідження у сфері державного управління мають багато важливих спільних рис. Метою оцінювання, як і інших досліджень, є: опис явища; з’ясування зв’язків між змінними та відслідковування причинно-наслідкових зв’язків між ними.

Оскільки суб’єктом оцінювання є програма, що стосується життя людей і спрямована на його зміну, оцінювач може іноді безпосередньо впливати на причинні зв’язки, що поєднують програму з її результатом. Оцінювачі, як і інші дослідники, для збирання та нагромадження інформації використовують увесь існуючий набір наукових методів: інтерв’ю, анкетування, тестування знань та вмінь, вивчення поглядів, спостереження, аналіз змісту документів та звітності, перевірку матеріальних доказів. Оцінювачі з творчим підходом завжди можуть знайти адекватні методи для дослідження широкого спектра процесів та ефектів. Схема, що використовується для збирання та накопичення даних, залежить від того, яка інформація потрібна, щоб відповісти на конкретні запитання, поставлені перед оцінювачами. Проте для забезпечення якості оцінювання застосовуються й інші, більш складні форми досліджень – аналіз конкретних ситуацій, огляд результатів інших програм, часові ряди, кореляційні дослідження тощо.

Не існує єдиної канонічної формули, яка б забезпечувала оцінювачам “найкращий” чи найбільш адекватний спосіб проведення досліджень. Оцінювач повинен уміти формулювати завдання дослідження, планувати його, формувати вибірки, знати методи і прийоми збирання, накопичення, аналізу та інтерпретації даних. Він повинен до тонкощів знати методологію досліджень і вміти застосувати свої знання часто в умовах різко негативного ставлення до деяких важливих

компонентів цих досліджень [4, с. 255]. Оцінювання провадиться, якщо програма є комплексною, складною для спостереження, включає елементи, що взаємодіють один з одним у різний спосіб, коли рішення, яке має бути ухвалене, є дуже важливим (цінним), коли необхідно знайти вагомі докази ефективності чи неефективності програми.

Люди постійно здійснюють оцінювання. Поняття “оцінювання” дуже широке і може означати здійснення багатьох видів оцінок. Проте всі варіанти його використання об’єднує одне – всі вони означають оцінку суті.

Метою впровадження наукового оцінювання у сфері державного управління є розробка методів оцінки, більше спрямованих на вивчення питання, складання плану та коригування дій у дослідженні.

Оцінювачу необхідно виявити за допомогою оцінювання коло причетних та зацікавлених осіб даної програми і з’ясувати, як вони використовуватимуть отримані результати. Чітко сформульовані конкретні запитання дають змогу організувати систематичне планування досліджень, розробити відповідні компоненти плану. Оцінювач розглядає питання, методи досліджень та джерела даних у безперервній взаємодії. Одне з перших запитань, на яке слід дати відповідь, – який підхід буде використано під час дослідження. Кількісне оцінювання передбачає накопичення даних, які можна трансформувати в числову форму так, щоб аналіз мав в основному статистичний характер, якісне – застосування неструктурованих форм опитування і методів спостереження, здійснення аналізу і складання звіту. Кількісний метод передбачає застосування статистичних методів аналізу і подання їх результатів у формі таблиць, графіків та моделей. Метою якісного оцінювання є розуміння, а не точне вимірювання параметрів подій. Переваги кількісних методів оцінювання загальновідомі. Вони дають змогу дослідникові робити висновки на підставі певних значень довірчої ймовірності про величину і розподіл явищ. Крім того, оцінювач може застосувати цілий спектр статистичних методів, які дають змогу визначити зв’язки між змінними, і не лише ті, що пов’язані між собою по одній змінній у кожний момент часу, а й комплексні та багатоваріантні. Якісні дослідження з оцінювання провадяться на місці подій. Інструментом вимірювання є сам оцінювач. На етапі аналізу інформації оцінювач сам вирішує, на які теми слід звернути увагу, а які проігнорувати. Правильно побудована методологія оцінювання передбачає перевірку інформації, одержаної з одного джерела, з допомогою інформації з інших джерел. Головним питанням ще до збирання даних є вибір методів, що відповідають центральному напрямку оцінювання. На етапі планування слід розробити процедури, які гарантували б нерозголошення конфіденційної інформації.

Індикатори наукового оцінювання, як і адекватні критерії оцінювання концепцій у всіх наукових дослідженнях, передбачають складні вимірювання. Кожний конкретний критерій пов’язаний з певним наближеним результатом, в якому є реальна зацікавленість. Визначення критеріїв, є трудомістким етапом наукового оцінювання. Варто витратити певні зусилля, щоб їх обчислити. Крім того, доцільність їх застосування має бути перевірена практикою. Повторне використання одних і тих самих критеріїв дає змогу розбудувати і розвинути всю систему знань. Перспективні програми мають розроблятися таким чином, щоб у процесі виконання вони зумовлювали певні зміни ближнього порядку, які згідно з припущеннями є необхідними умовами досягнення перспективних результатів. Неефективність програми оцінювання означає неспроможність запровадити необхідну діяльність для досягнення цілей у плановому періоді.

Якщо попередні дослідження засвідчують наявність зв'язку між найближчими цілями і віддаленими довготривалими результатами, оцінювачу немає потреби відстежувати результати за межами першого етапу. Проміжні індикатори – це певні досягнення на шляху досягнення бажаних кінцевих результатів. Вузлові події є важливими для досягнення кінцевих результатів. Особливо корисно оцінювачу розробити критерії оцінювання процесів, які можна було б застосувати для наукового аналізу у той самий спосіб, що й критерії результатів, наприклад ефективності діяльності органів державного управління.

Структурованим методом оцінювання може бути спостереження. Якщо спостерігач не веде протокольного запису подій у реальному часі, він може записати перебіг подій на носії згодом і здійснити їх кодифікацію. На підставі спостереження можна здійснювати оцінки. Однією з незаперечних переваг спостереження є те, що воно дає змогу отримувати цілісну інформацію, не вдаючись до розпитування будь-кого про будь-що, і отже, не вносить спотворень, що виникають унаслідок нав'язливого опитування.

Формалізовані інтерв'ю являють собою систематичний метод отримання даних. Існують дві великі категорії інтерв'ю: відкриті і структуровані [5, с. 197]. Науковий підхід щодо оцінювання передбачає дуже ретельний добір запитань для інтерв'ю і в разі необхідності проведення попередніх тестів з подальшим коригуванням відповідних запитань. Тестування і коригування провадяться доти, доки оцінювач не пересвідчиться в тому, що дані, отримані під час цих процедур, достовірні й надійні. Письмове анкетування має певні переваги, оскільки дає змогу оцінювачу ставити широкий спектр запитань, одна частина з яких може мати закриту форму, а інша – відкриту. Респондент має можливість обміркувати свої відповіді, а не відповідати перше, що спадає на думку.

Варіанти проведення дослідження можна змінювати, якщо оцінювач, що виконує якісне дослідження, одержує нову інформацію. Ще одним джерелом даних є документальний матеріал, який обов'язково збирається під час виконання програм: закони, нормативно-регулятивні положення, пропозиції для отримання фінансування, контракт, кореспонденція, протоколи зустрічей, звіти, брошури для громадськості та інші документи. У якісному дослідженні опис та аналіз документального матеріалу здійснюються в основному за тими самими правилами, що й аналіз інших описових матеріалів.

Завдання наукового кількісного і якісного аналізу даних досліджень мають багато спільного, але в оцінюванні до їх вирішення застосовуються різні підходи. Є дві основні причини відмінностей у стратегіях: природа даних та мета аналітичного дослідження. Фахівці з кількісного та якісного аналізу оперують різними даними і кожен із цих видів досліджень спрямований на вирішення різних завдань. Кількісне дослідження, як правило, оперує числовими даними, але часто має обмежений набір індикаторів. Якісні оцінювання, дають змогу зосередити увагу на всіх випадках незалежно від їх складності. Фахівці, що здійснюють кількісний аналіз, мають справу переважно з числами. Велику частину роботи на етапі аналізу вони вже виконали, здійснюючи вибір заходів та збираючи дані. З допомогою статистичних методів вони визначають зв'язки між змінними та ймовірність того, що ці зв'язки існують реально, а не є лише випадковими коливаннями (похибками). Їх мета – змоделювати систему причин і наслідків. Науковий підхід щодо застосування оцінювання в сфері державного управління потребує зосередження уваги на всіх етапах аналізу даних, охоплених програмою чи політикою. Аналіз даних є неперервним процесом.

Обчислення є частиною аналітичних стратегій. Ця процедура дає змогу досліджувати зміст і частоту появи кожної категорії, а також варіацію між категоріями [2, с. 271]. Науковий підхід до оцінювання передбачає порівняння ситуації до початку дії, протягом її виконання і після її завершення.

Науковий підхід щодо оцінювання у сфері державного управління потрібен як для державних органів влади, так і для суспільства. Оцінювання дає змогу суспільству контролювати якість не тільки діяльності державних інститутів, а й прийняття важливих державних і управлінських рішень. Тим більше, для керівників і державних службовців, застосування наукового оцінювання потрібне для самоконтролю, вдосконалення управлінського процесу, зменшення ризиків і наслідків прийняття неправильних рішень. Проблема оцінювання – це проблема аналізу управлінської діяльності і рішень, що приймаються. Об'єктами оцінювання виступають різноманітні результати управлінської діяльності: засоби існування, види громадських стосунків, процеси, конкретні акти діяльності та ін. Об'єкти оцінюються, тобто визначається їх громадське значення відповідно до ідеалів, принципів, цілей, концепцій, норм тощо. Кожна політична система має власну систему та ієрархію цінностей, об'єктивно зумовлену основами функціонування держави та інтересами суспільства. Тому запровадження в системі державного управління прикладних методів наукового оцінювання є перспективним, соціально та економічно доцільним, особливо в умовах затяжної світової економічної кризи.

Висновки. На цей час в органах державного управління зростає інтерес до наукових методів оцінювання, а також приходить розуміння необхідності його наукового впровадження з метою отримання рішень, яких потребує суспільство. Внаслідок складностей методологічного характеру повноцінне оцінювання у сфері державного управління в Україні має запроваджуватися відносно: цілей, практично здійснюваних у державному управлінні, у взаємозв'язку з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами; цілей, реалізованих в управлінських процесах і результатах, отриманих у процесі державного управління (рішень і дій); об'єктивних результатів управління і їх відповідності суспільним потребам та інтересам; витрат на державне управління порівняно з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок здійснення управління; можливостей, закладених в управлінському потенціалі, і мірою їх реального використання.

Перспективи подальших розвідок полягають у продовженні в майбутньому наукового аналізу результатів попереднього етапу дослідження з метою переходу до розробки системної методологічної моделі оцінювання у сфері державного управління, що передбачає чітке формулювання запитань, вибір схеми побудови досліджень, методу та аналізу даних, критеріїв і джерел інформації, попередній прогноз корисності досягнутих результатів з оцінювання за умови послідовного їх запровадження у програмах, політиках, проектах тощо.

Список використаних джерел

1. *Вайс Керол Г.* Оцінювання: методи дослідження програм і політики / Г. Вайс Керол ; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської ; за наук. ред. О. Кілієвича. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2000. – 671 с.
2. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульги. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
3. *Кузнецова Е.* Оценивание в рамках новой модели управления: основы и эмпирические результаты оценки реформ управления федеральной администрации в Швейцарии [Электронный ресурс] / Е. Кузнецова // Коллоквиум “Оценивание программ и политик: методология и применение” :

сб. материалов / под ред. Д. Б. Цыганкова. – М. : [б. и.], 2007. – Вып. II. – 212 с. – Режим доступа : http://www.politanaliz.ru/articles_639.html

4. Оценивание государственных программ [Электронный ресурс] // Коллоквиум “Оценивание программ и политик: методология и применение” : сб. материалов / под ред. Д. Б. Цыганкова. – М. : [б. и.], 2008. – Вып. IV. – 337 с. – Режим доступа : http://www.politanaliz.ru/articles_639.html

5. Оценка программ: методология и практика / под ред. А. И. Кузьмина, Р. О’Салливан, Н. А. Кошелевой. – М. : Престо-РК, 2009. – 396 с.

6. Оцінювання державної політики і програм : конспект лекцій до навч. дисцип. / уклад. : В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 72 с.

7. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 544 с.

8. Теоретико-методологічні засади наукових досліджень в галузі державного управління : монографія / В. В. Корженко, Н. С. Корабльова, О. К. Чаплигін [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Корженка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 494 с.

9. Чемерис А. О. Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях : монографія / А. О. Чемерис, І. І. Артим, Р. М. Рудніцька, М. Д. Лесечко ; за заг. ред. М. Д. Лесечка. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 296 с.