

References:

1. Vystup Prezydenta Ukrainy Viktora Yanukovycha, pid chas vidvidyn Mizhnarodnoho tsentru myrotvorchoi diial'nosti i bezpeky Akademii Sukhoputnykh vijs'k Zbrojnykh Syl Ukrainy 1 zhovtnia 2013 roku [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu: <http://www.president.gov.ua/ru/news/28921.html>.
2. Kin' O.V. Analiz tendentsij reformuvannia zbrojnykh syl providnykh i sumizhnykh z Ukrainoiu derzhav ta vyznachennia napriamiv rozvytku Zbrojnykh Syl Ukrainy/ O.V.Kin', O.B.Zakharov, N.V.Honcharova// Ozbroiennia i vijs'kova tekhnika. – 2007. - №1 (9) – S. 233-239.
3. Zvit (zakliuchnyj) pro naukovo-doslidnu robotu “Obgruntuvannia kryteriiv otsinky iakosti ta monitorynhu rozvytku kadrovoi polityky v Zbrojnykh Sylakh Ukrainy”, shyfr “Kaskad SKM”. – K.:NMTs KP MOU, 2009. – 138 s.
4. Bodryk Yu.H. Dosvid z vykorystannia systemy zbalansovanykh pokaznykiv u ministerstvakh oborony krain-chleniv NATO / Yu.H. Bodryk, O.V. Kin' // Zbirnyk materialiv nauk.-pr. seminaru “Udoskonalennia protsesu oboronnoho ta biudzhethnoho planuvannia”. – K.: NNDTs OT i VB Ukrainy, 2007. – S. 36-40.
5. Kin' O.V. Zastosuvannia metodu planuvannia tra-nformatsii vijs'k (syl), iakyj bazuiet'sia na ikh mozhlyvostiakh / O.V. Kin' // Zbirnyk mat-liv mizhvidomchoho nauk.-pr.seminaru “Metodolohichni osnovy pidhotovky ta provedennia oboronnoho ohliadu”. – K.: NNDTs OT i VB Ukrainy, 2008. – S. 40-45.

Рецензент: Сіцінський А.С., д.держ.упр., професор

УДК 351: 342: 005. 336(477)

Белоусова О.С.,

к.держ.упр.,

доцент кафедри менеджменту

організацій та логістики

Запорізького національного університету

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОЦЕСУ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню критеріїв ефективності та якості державного управління та практичних аспектів їх застосування в системі державного управління України.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, якість управління, критерії оцінки ефективності, індикатори якості державного управління, інтегральний показник якості державного управління.

Белоусова Е.С.,

к.гос.упр., доцент кафедри менеджмента

організацій и логістики Запорожского

Национального университета

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Стаття посвящена дослідженню критерієв ефективності, якості державного управління і практичних аспектів їх застосування в системі державного управління України.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственной власти, качество управления, критерии оценки эффективности, индикаторы качества государственного управления, интегральный показатель качества государственного управления.

Belousova E.S.,

k.gos.upr., associate Professor of management
and logistics Zaporizhzhya national University

TOPICAL ISSUES OF THE PROCESS OF EVALUATION OF EFFICIENCY AND QUALITY IN THE SYSTEM OF STATE MANAGEMENT OF UKRAINE

Annotation. The article is devoted to the criteria of the efficiency, quality of public administration and practical aspects of their application in the system of state management of Ukraine.

The article is devoted to the study of performance criteria, the quality of governance and the practical aspects of their application in the system of state management of Ukraine.

In international practice, there are various integral indicators for evaluating the effectiveness of state management that were developed by international organizations and evaluate this or that state in terms of efficiency of management processes and the work of the authorities. But we believe that there are certain questions about the objectivity of this assessment and possible use in the controlling system of the state management, in particular in Ukraine.

The actuality of the research is due to the need of reforming the system of state governance in Ukraine, which of course requires the formation and implementation of criteria and indicators for evaluating the effectiveness and quality of the work of the organs of power and public administration system in General.

Evaluation of effectiveness should present continuous, the total evaluation process of the activities of government bodies, structural units and civil servants, the content of which shall be reduced to: formation of the system of performance indicators; the development of standards (standards and procedures) effectiveness; measurement of performance indicators; comparison of actual performance with the requirements of these standards.

The article describes the main requirements to the criteria for evaluating the effectiveness of public administration, the main global instrument for measuring the effectiveness of public administration, namely the integrated indicator of the quality of public administration (GRICS Governance Research Indicator Country Snapshot) and key parameters of the quality of public administration.

According to the results of the study can be argued that in modern Ukrainian practice practically not used to assess the quality of the institutions of executive power on the basis of final results and intermediate that is a serious problem. Such appraisal (criteria and indicators) is certainly necessary, not only for the consecration of the results of the work of the authorities to society, but also to adjust the system of state management in different aspects.

The development of this assessment requires, first of all the formation of standards and models of good governance, on the basis of which must be formed internal indicators and criteria for evaluating the efficiency of state management in Ukraine. We believe that such standards should be strictly individual for Ukraine, taking into account national peculiarities

of the development potential of the economy, the mental perception by the society of the state management system and be sure to take into account the international experience of effective functioning of state authorities.

Key words: public administration, public authorities, the quality management, assessment criteria of efficiency, quality indicators of public administration, the integral indicator of the quality of public administration.

Постановка проблеми. Реалії існування нашого суспільства в даний час, сувора дійсність, до якої всі змушені пристосовуватися, перебувають у прямій залежності від ефективності державного управління та нерозривно пов'язані з нею. Характеристика ефективності органів державної влади багатогранна і залежить від цілей, сформованих суб'єктом оцінювання. При цьому, застосовуючи ту або іншу технологію оцінювання ефективності, необхідно чітко виділяти: суб'єкт оцінювання (його позицію, цільові та ціннісні орієнтири); об'єкт оцінювання (ним може стати вся система управління або окремих її елемент, наприклад сфера діяльності - процес, результат чи наслідки; структурно-інституційний аспект, кадри); інструментарій ефективності (моделі, аспекти, види і технології оцінки ефективності).

Для оцінки діяльності органів державної влади необхідно з загальних критеріїв (економічність, ефективність і результативність) виділити конкретні. Цей момент є основним у підготовці до проведення оцінки. Нажаль, мало хто не погодиться із висновком про невисоку ефективність державного управління в Україні і не лише зараз, а й за всі роки незалежності. При цьому вважаємо цей висновок достатньо суб'єктивним, в силу відсутності єдиного погляду на ефективність та критерії ефективності державного управління, як серед органів влади, суспільства, так і науковців.

У міжнародній практиці використовуються різні інтегральні показники для оцінки ефективності державного управління, які були розроблені міжнародними організаціями, вони дають певну оцінку тій чи іншій державі з позиції ефективності управлінських процесів, та роботи органів влади, але ж виникає питання про об'єктивність цієї оцінки та можливість її використання в системі контролінгу державного управління всередині країни.

Аналіз наукового доробку. Досить ґрунтовними є праці пов'язані з передовими розробками в області забезпечення ефективності державного управління, вітчизняних та російських вчених серед яких: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, З. Балабаєва, Д. Зеркін, В. Ігнатов, В. Князєв, В. Козбаненко, А. Колодій, В. Мартиненко, П. Надолішній, Н. Нижник, Г. Одінцева, А. Решетніченко, Л. Сморгунов, Ю. Сурмін, Г. Цветков, та зарубіжних фахівців таких, як М. Хольцер, Мері Е. Гай, Даніель В. Мартин.

При цьому слід зазначити, що зарубіжні дослідження ефективності державного управління, позбавлені певної специфіки використання її критеріїв та принципів на практиці для України, крім того вважаємо недостатньо дослідженими питання розробки загальних, інтегральних критеріїв ефективності державного управління на законодавчому рівні.

Метою статті є дослідження критеріїв ефективності, якості державного управління та практичні аспекти їх застосування в системі державного управління України.

Виклад основного матеріалу. З точки зору ефективності може оцінюватись будь-який аспект або характеристика діяльності органів державної влади, що розглядається як соціальна цілісна система. Ефективність, як інтегральна та структурована характеристика діяльності є не лише показником, але й процесом, який необхідно організувати та яким необхідно управляти. Оцінка ефективності повинна представляти собою безперервний, тотальний процес оцінки діяльності органів влади, структурних підрозділів і державних службовців, зміст якого зводиться до: вибору системи показників ефективності; розробки стандартів (нормативів і процедур) ефективності; виміру показників ефективності; співставленню фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів.

У розробці критеріїв оцінки необхідна деяка гнучкість. Критерій ефективності - ознаки, межі, сторони прояви управлінської діяльності, за допомогою аналізу яких можна визначити якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

Показник ефективності - це певна міра, що дозволяє порівняти фактичну діяльність органів влади / співробітників з бажаною або необхідною; діяльність органу влади у різні часові періоди; діяльність різних органів у порівнянні один з одним. Серед основних вимог, що пред'являються до критеріїв оцінки, можна виділити наступні:

- критерії повинні вести до здійснення завдань оцінки і охоплювати всі виявлені проблеми;
- критерії повинні бути достатньо конкретними з тим, щоб можна було здійснити оцінку на практиці;
- критерії повинні підкріплюватися відповідними доводами та/або вступати з авторитетних джерел.

Крім того, критерії, використовувані для оцінки діяльності органів влади, повинні бути узгоджені між собою, а також з тими критеріями, які використовувалися в попередніх оцінках.

Залежно від змісту проблеми під якістю державного управління розуміється різний діапазон характеристик держави і його інститутів. Іноді під цим поняттям мають на увазі якість держави в цілому, як єдності трьох гілок влади - законодавчої, виконавчої, судової. Звідси впливає і набір компонентів оцінки, в який входять характеристики підзвітності влади, її прозорості, дотримання верховенства закону[1]. Для оцінки якості

державного управління з безпосередніми результатами, необхідне умовно ідеальне уявлення про стан його інститутів та їх функціонуванні. Таке подання може бути отримано, по-перше, з аналізу нормативної правової бази, по-друге, на основі вивчення кращих практики державного управління [2].

Завдання створення комплексної системи індикаторів вимірювання якості державного управління і методології їх практичного застосування почали формулюватися в кінці 1990-х рр. До теперішнього часу вже є значний практичний досвід і методичний потенціал організації моніторингу та міждержавних зіставлень у досліджуваній сфері в певний період часу.

Основний глобальний інструмент вимірювання ефективності державного управління, а саме Інтегральний показник якості державного управління GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), дозволяє проводити сукупне вимірювання показників за шістьма параметрами державного управління, які вважаються визначальними базовими факторами рівнів корупції. Цей показник був розроблений на основі декількох сотень змінних, взятих з різних джерел (індекси і результати досліджень, що здійснюються на регулярній основі міжнародними і неурядовими організаціями), і складається з 6 індексів, що відображають різні параметри державного управління.

Ці параметри були виділені на основі загального визначення, згідно з яким державне управління (Governance) розуміється як сукупність традицій та інституційних утворень, за допомогою яких органи влади керують країною, що включають: (а) процеси вибору, контролю і заміни уряду; (б) здатність уряду формулювати і проводити політику; (в) повага громадян і держави до інститутів, керівним соціальним і економічним взаємодією в суспільстві. Опис методології формування індексу і джерел даних наводиться у щорічній публікації за результатами чергового порівняльного дослідження [3]. В даний час методика Світового банку ґрунтується на наборі критеріїв якості державного управління автори дослідження: експерти Світового банку Даніель Кауфман (Daniel Kaufmann), Аарт Краай (Aart Kraay) і Массімо Мاستруцци (Massimo Mastruzzi). Цей набір, у свою чергу, як вже зазначалося вище, включає шість індексів, що характеризують державне управління [7]:

– Право голосу та підзвітність (Voice and Accountability), з допомогою якого вимірюються різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Оцінці піддаються: ступінь можливості участі громадян у виборі уряду, ступінь незалежності преси.

– Політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence) включає групу показників, що вимірюють ймовірність дестабілізації уряду і його вимушеної відставки в результаті застосування насильства (включаючи тероризм і насильство всередині

країни). Даний індекс відображає, наскільки якість державного управління може викликати необхідність різких змін, зміну політичного курсу, а також підриває можливість мирних виборів керуючих структур громадянами.

– Ефективність уряду (Government Effectiveness) - індекс відображає якість держпослуг, якість бюрократії, компетенцію держслужбовців, рівень незалежності держслужби від політичного тиску, рівень довіри до політики, що проводиться урядом.

– Якість законодавства (Regulatory Quality) - значення даного індексу пов'язано із політикою, що проводиться. За допомогою нього вимірюються ті що суперечать ринковій економіці, заходи, такі як: контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу.

– Верховенство закону (Rule of Law) - індекс вимірює рівень довіри громадян до законів суспільства, і схильність до виконання цих законів. Він включає показники ставлення громадян до злочину, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, прихильності до контрактної системи.

– Контроль корупції (Control of Corruption) - індекс відображає сприйняття корупції в суспільстві (корупція розуміється як використання суспільної влади з метою вилучення приватної вигоди). Незважаючи на видиму простоту індексу, в ньому враховуються різні сторони явища, починаючи від частоти «додаткової оплати за те, щоб робота була зроблена» до впливу корупції на розвиток бізнесу, а також існування «великої корупції» на високому політичному рівні та участі еліт в корупції [4].

Показник державного управління відображає комбінацію відповідей на питання про якість державного управління і будується на основі декількох сотень змінних, взятих з 25 різних джерел 18 організацій [6]. По кожному з шести наведених індексів дається бальна оцінка на основі вимірювання даних з великого числа вторинних джерел, а також цільових досліджень та вимірювань сприйняття, проведених компаніями, що займаються оцінкою ризиків, Інститутом європейського університету, вищими навчальними закладами, агентствами по вивченню суспільної думки і т. д. Так як використовується методика дозволяє виконувати оцінку як окремих компонентів, так і комплексну оцінку, то можна вибірково відстежувати лише окремі аспекти державного управління в залежності від потреб та призначення оцінки. Результат представляється у формі відсоткового значення по шкалі від 1 до 100. Відповідно, чим вище значення рейтингу, тим більш високу позицію має країна відносно ефективності державного управління [5].

У звіті Світового банку про якість державного управління на 2012 рік представлені дані, розраховані за підсумками 2011 року. У 2012 році

дослідження охоплює 215 держав і територій [7]. Цілком очевидно, що рейтинг України, на фоні розвинутих країн світу є не досить втішним, при цьому відносно Росії він є цілком достойним, але він надає можливість оцінити лише позицію країни відносно інших і цілком очевидно має певну частку суб'єктивізму, приведемо вибіркоче значення показників якості (табл. 1).

Таблиця 1

Показники якості державного управління в Україні за 2012 рік [7]

Показник	Україна	Росія	Австралія	Данія	Германія
1. Підзвітність державних органів влади та врахування суспільної думки	46	23	95	99	92
2. Політична стабільність та відсутність насилля	42	21	74	87	73
3. Ефективність роботи уряду	22	42	95	100	92
4. Якість законодавства	32	39	97	100	93
5. Верховенство закону	23	25	96	99	92
6. Стимування корупції	17	13	97	100	93

Для кожного з шести показників якості державного управління в таблиці наводиться рейтинг - від 0 до 100, який вказує місце країни серед всіх країн у світі. Відповідно, чим нижче рейтинг, тим гірше якість державного управління [8]. Проте (навіть при презумпції щирості експертів) головний недолік цього способу оцінки державного управління полягає в тому, що він розроблений для здійснення міждержавної оцінки шляхом зіставлення різних країн один з одним, а не для відстеження динаміки змін у даній сфері в якій-небудь одній країні. Дана система призначена для порівняльної оцінки положення, займаного різними країнами за певний проміжок часу [6].

Але існують куди більш значимі недоліки цієї методики. Основний недолік застосовуваного методу полягає в тому, що він спирається виключно на суб'єктивні індикатори і індикатори, засновані на сприйнятті, що підвищує ризик зсуву рейтингових оцінок. Найпоширеніший ризик полягає в тому, що країни з високим рівнем економічного розвитку часто сприймаються як країни з більш якісними системами державного управління, що призводить до зміщення оцінок. Не можна ігнорувати і очевидність політичної заангажованості ряду підходів, і вплив іміджевих оцінок. Крім того, результати даної оцінки, аж ніяк конструктивно не впливають на зміни в системі державного управління всередині країни, бо, не існує інструментів коригування недоліків системи державного управління на підставі оцінених критеріїв, принаймні в Україні.

Висновки. Критерії і індекси ефективності та якості державного управління базуються на експертних оцінках і дають порівняльну характеристику різних сторін функціонування управлінських рішень, та сигналізують про наявність проблем у тій чи іншій області.

Поряд з міжнародними індексами в практиці багатьох країн використовуються національні оцінки. У США, наприклад, оцінка якості державного управління організована як конкурсний некомерційний проект (GPP - government performance project), фінансований донорськими організаціями. Оцінці підлягають рівень фінансового менеджменту, і в цілому система управління за результатами, управління персоналом, інформаційними технологіями, капітальними витратами. За цими параметрами порівнюються штати і графства [8].

У Швеції Агентство фінансового менеджменту будує рейтинги якості фінансового управління в органах виконавчої влади з метою моніторингу виконання встановлених у цій сфері стандартів. Цей рейтинг використовується Міністерством фінансів для формування своєї переговорної позиції при розгляді бюджетних заявок відомств [9].

У сучасній українській практиці державного управління майже не використовуються оцінки якості інститутів виконавчої влади як на основі кінцевих, так і безпосередніх результатів, що є певною проблемою. Така оцінка (критерії, індикатори) безумовно є необхідною, не лише для висвітлення результатів роботи державної влади перед суспільством, а й для коригування системи державного управління. Розробка такої оцінки потребує формування перш за все стандартів та моделей ефективного державного управління, на підставі яких повинні бути сформовані внутрішні індикатори та критерії оцінки ефективності державного управління в Україні. Такі стандарти повинні бути суто індивідуальними для України, з урахуванням національних особливостей, потенціалу розвитку економіки, ментального сприйняття суспільством системи державного управління, але при цьому обов'язково повинні враховувати міжнародний досвід ефективного функціонування органів державної влади та міжнародні стандарти, індикатори та критерії ефективності державного управління.

Використані джерела інформації:

1. Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 3.
2. Барциц, И. Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №1 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php>.
3. Иванова Н.Л., Васильев О.А. Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. – С. 171–186.

4. Клименко А.В. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки / Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2008. № 6. – С. 55–70.
5. Управление изменениями. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.management.com.ua/ct/ct028.html>.
6. Edenborough, R. (2005) Assessment Methods in Recruitment, Selection and Performance: A Manager's Guide to Psychometric Testing, Interviews and Assessment Centres. Kogan Page, Limited, 2005.
7. Kaufmann, D. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2012 / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi; The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program; June 2008; WPS4654. Washington, 2008. - 102 p. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers>.
8. Human Resource Guidance. EEO Data in the Public Service / State Service Commission, 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ssc.govt.nz>.
9. OECD Report. Individual country reports on performance-related pay, HRM Survey, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October, 2004.

References:

1. Aleskerov F.T., Holovschynskij K.Y., Klymenko A.V. Otsenky kachestva hosudarstvennoho upravleniya. Preprynt WP8/2006/02. – М.: HU VShE, 2006. – С. 3.
2. Bartsyts, Y. N. Pokazately efektyvnosti hosudarstvennoho upravleniya (sub'ektyvnyj vzghliad na mezhdunarodnye standarty) // Predstavitel'naia vlast' XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentaryu, problemy. 2008. №1 [Elektronnyj resurs]. Rezhym dostupu: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php>.
3. Yvanova N.L., Vasyl'ev O.A. Kadrovaia polytyka v hosudarstvennom upravlenii: problemy y poisky ykh resheniya. Voprosy hosudarstvennoho y munitsypal'noho upravleniya. 2011. № 2. – С. 171–186.
4. Klymenko A.V. Yspolnytel'naia vlast' kak ob'ekt monytorynha y otsenky / Problemnyj analiz y hosudarstvenno-upravlencheskoe proektyrovanye. 2008. № 6. – С. 55–70.
5. Upravlenye yzmenenyami. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupa: <http://www.management.com.ua/ct/ct028.html>.
6. Edenborough, R. (2005) Assessment Methods in Recruitment, Selection and Performance: A Manager's Guide to Psychometric Testing, Interviews and Assessment Centres. Kogan Page, Limited, 2005.
7. Kaufmann, D. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2012 / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi; The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team & World Bank Institute Global Governance Program; June 2008; WPS4654. Washington, 2008. - 102 r. [Elektronnyj resurs]. Rezhym dostupu: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers>.
8. Human Resource Guidance. EEO Data in the Public Service / State Service Commission, 2001. [Elektronnyj resurs]. Rezhym dostupu: <http://www.ssc.govt.nz>.
9. OECD Report. Individual country reports on performance-related pay, HRM Survey, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October, 2004.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор