

**Ірина Кравчук,**

*кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри державної політики  
та управління політичними процесами НАДУ*

## **Роль оцінювання державної політики у впровадженні принципів належного врядування**

У статті проаналізовано цілі оцінювання державної політики та його роль у впровадженні європейських принципів належного врядування та вдосконаленні державного управління.

*Ключові слова:* оцінювання державної політики, належне врядування.

This article analyses goals of public policy evaluation, role of evaluation in implementation of European principles of good governance and improvement of public administration.

*Key words:* evaluation of public policy, good governance.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Дієва система державного управління, яка здатна швидко та чутливо реагувати на нові виклики, суспільні запити та проблеми, є передумовою оздоровлення економіки України, успішної участі у європейських інтеграційних процесах. Вироблення та впровадження державної політики має здійснюватися на основі європейських принципів належного врядування, які передбачають підзвітність та відкритість влади перед своїми громадянами. Оцінювання державної політики в Україні дає змогу встановити ефективність та результативність державних програм і роботи державних інституцій, ступінь задоволення потреб громадян.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Використовуючи словосполучення "оцінювання державної політики", необхідно визначити терміни "оцінювання" та "державна політика". На нашу думку, оцінювання - це визначення корисності, ефективності, результативності та впливу державної політики,

проекту чи програми, яка має на меті їх удосконалення та засвоєння певних уроків.

У статті під терміном "політика (policy)" розуміється "план, курс дій або "напрямок дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо". У цьому разі термін "політика" не буде вживатися для позначення політичної діяльності (politics) [1, с. 17]. Реалізація державної політики здійснюється за допомогою стратегій, програм, планів заходів, проектів. Тому під поняттям "оцінювання державної політики" ми маємо на увазі оцінювання не лише всього курсу дій у певній сфері, а й окремих складових політики - програм, планів та проектів. Оцінювання включає певні стадії та правила, встановлення індикаторів досягнення результатів та аналіз ступеня досягнення цих індикаторів.

Як уже зазначалося, вироблення та реалізація державної політики у демократичній державі здійснюється з дотриманням принципів належного врядування. В статті ми дотримуємося підходу дослідника цієї теми О.Ю.Оржель, яка вважає, що "врядування зазвичай визначають як: процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття рішень; спосіб вироблення політики, до якого залучаються багато гравців та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне, співробітництво для досягнення цілей\*".

У ЄС концепція урядування висвітлена в Білій книзі з Європейського врядування, в якій поняття "Європейське врядування" позначає правила, процеси та поведінку, що визначають спосіб реалізації повноважень на європейському рівні, зокрема принципи відкритості, участі, підзвітності, результативності та узгодженості [12]. На думку О.Ю.Оржель, "аналіз принципів європейського врядування, як вони визначені у Білій книзі з Європейського врядування, дає підстави стверджувати, що вони фактично є принципами належного

---

\* Посилання на визначення [11; 13] наводиться в статті О.Ю.Оржель [7].

врядування, як їх визначають ООН, ПРОООН, Світовий банк чи ОЕСР; інакше кажучи є загальновизнаними світовими принципами належного врядування" [7, с. 15]. А визнання європейських принципів належного врядування: відкритості та прозорості (openess and transparency) підзвітності (accountability), ефективності (efficiency) та результативності (effectiveness) вимагає застосування оцінювання результативності та ефективності державної політики, діяльності окремих державних інституцій, виконання окремих стратегічних документів [2; 10], що сприяє реалізації цих принципів в Україні та удосконаленню підходів до державного управління в цілому.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття, та формулювання цілей статті.* Питання оцінювання ґрунтовно вивчалось у працях К.Вайс, Е.Ведунг, В.Ребкало, Ю.Д.Полянського. Як складову аналізу політики оцінювання розглядали в своїх працях В.Тертичка, О.І.Кілієвич та ін. Проте практично немає вітчизняних досліджень, які доводять, що застосування оцінювання дає змогу впровадити принципи належного врядування та постійно удосконалювати як систему державного управління в цілому, так і організацію роботи окремих державних органів. Тому метою статті є аналіз цілей оцінювання державної політики та його ролі у впровадженні принципів належного врядування, визначення переваг оцінювання для державного управління.

*Виклад основного змісту.* Оцінювання може мати різний характер залежно від часу здійснення, цілей, суб'єкта та об'єкта оцінювання. Види оцінювання виділяють за такими критеріями: за часом здійснення (прогнозне (попереднє), проміжне, кінцеве); залежно від цілей оцінювання (формуюче та підсумкове); залежно від суб'єкта, який здійснює оцінювання (внутрішнє, зовнішнє, незалежне, партисипативне та об'єднане); за об'єктом оцінювання (оцінювання політики, програми, проекту, програми сектору, групову оцінку, програми допомоги країні) [5, с. 18-19]. Усі види оцінювання мають як спільні, так специфічні цілі, притаманні певному виду. Спробуємо проаналізувати цілі

оцінювання та його вплив на впровадження принципів належного врядування та удосконалення державного управління.

По-перше, попереднє, проміжне та кінцеве оцінювання надає корисну та важливу інформацію для планування та прийняття виважених та інформативних рішень. К.Вайс вважає, що однією із цілей оцінювання є створення "основи для ухвалення рішень" [3, с. 62-64]. Ще до прийняття рішення проводиться попереднє оцінювання, або оцінювання його впливу на економіку та суспільство, обґрунтовується необхідність цього рішення. В Україні таке попереднє оцінювання здійснюється під час оцінки регуляторного впливу, підготовки політичної пропозиції до доповідної записки Кабінетові Міністрів, розробки низки стратегічних документів. Це дає можливість передбачити труднощі, пов'язані з імплементацією певного заходу, розрахувати людські та фінансові ресурси, створити необхідні інституційні механізми. Тому основа для оцінювання впровадження політики чи програми закладається ще під час її розроблення, коли визначаються цілі, очікувані результати та індикатори.

Кінцеве оцінювання забезпечує необхідний зворотний зв'язок у процесі прийняття подальших рішень, "переклад" політичних пріоритетів у змістові цілі та індикатори, що базуються на попередньому досвіді реалізації напрямів політики [9]. Оцінювання дає змогу досягнути більшої узгодженості політики на стратегічному рівні, виявити невдачі та успіхи у цій сфері.

У цьому разі задовольняються потреби осіб, відповідальних за планування в органах державної влади, політиків та громадян, зацікавлених в інформації щодо того, яким чином розподіляються та використовуються державні ресурси [14]. Таким чином, обґрунтування владою своїх рішень, оцінювання успішності досягнення обіцяних цілей, оприлюднення результатів оцінювання фактично спрямоване на дотримання європейських принципів відкритості та результативності\*.

---

\* Відповідно до принципу результативності (effectiveness) політика має бути результативною та вчасною, досягати потрібного результату на підставі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу, та, по можливості, попереднього досвіду [2].

По-друге, оцінювання сприяє більш ефективному використанню та розподілу бюджетних коштів, оскільки його результати можуть знадобитися для обґрунтування нових ініціатив, вибору щодо фінансування конкуруючих потреб [9], прийняття рішення про продовження або припинення фінансування програми. Оцінювання дає змогу зрозуміти, чи було досягнуто запланованих цілей із найменшими витратами ресурсів (ефективне використання бюджетних коштів), які переміщення ресурсів забезпечать вищу ефективність їх використання. Для цього "необхідно обґрунтувати процеси формування бюджету і розміщення ресурсів на оцінювання державних витрат" [8, с. 23-24].

Таким чином, оцінювання державної політики дає змогу впровадити в практику органів державного управління принцип ефективності\*.

По-третє, однією із ключових цілей оцінювання є забезпечення підзвітності. В цьому разі необхідно показати, наскільки успішно була певна програма, чи досягає вона своїх цілей, чи правильно були вибрані засоби її реалізації, яким чином використовуються ресурси та справляється вплив [14]. "При оцінюванні підзвітності виробляється інформація і формулюються відповідні судження, які дають змогу приймати рішення про продовження програми, її розширення, скорочення чи припинення... Оцінювання може забезпечити свідчення про ступінь, до якого мета діяльності лишається релевантною..." [4, с. 124-125].

---

\* Принцип ефективності (efficiency) означає оптимальне співвідношення між витраченими ресурсами та досягнутими результатами.

Таким чином, оцінювання задовольняє потреби та інтереси багатьох зацікавлених сторін: політиків, парламенту, керівництва державних інституцій, спонсорів програми, громадян, клієнтів. Політиками "оцінювання використовується для забезпечення відповідальності адміністрації за свої дії..." [4, с. 126]. Керівництву інституції або державного органу оцінювання дає змогу контролювати виконання підлеглими своєї роботи [4, с. 127]. Громадянам оцінювання необхідне для того, "щоб розібратись, як обрані офіційні особи і їхні агенти на різних рівнях виконують свою роботу і притягти їх до відповідальності під час наступних виборів" [4, с. 128]. Клієнти зацікавлені в тому, щоб "програми продукували щось більше за слова..., щоб послуги були задовільні" [4, с. 128].

Оприлюднення результатів оцінювання дає змогу громадськості та політикам чинити тиск на адміністрацію, і крім того, оцінювання дає змогу керівництву державних інституцій продемонструвати результати своєї роботи політикам, законодавцям, зацікавленим сторонам, засобам масової інформації та громадськості.

У цьому разі оцінювання безпосередньо спрямоване на дотримання принципу підзвітності\* діяльності державних органів перед вищестоящими органами та громадськістю, а також принципу відкритості державного управління.

По-четверте, однією із основних цілей оцінювання є забезпечення належної реалізації політики чи програми, впливу та сталості результатів, досягнення поставлених цілей. "У цьому разі оцінювання спрямоване на з'ясування того, чи ефективно організоване управління реалізацією політики чи програми, чи залучені необхідні партнери, чи правильно визначені цілі та завдання, чи витримуються встановлені часові рамки?" [14].

---

\* Принцип підзвітності означає, що посадові особи і державні інституції мають обґрунтовувати свої дії та нести відповідальність за них перед іншими адміністративними, законодавчими та судовими органами і громадськістю.

Оцінювання дає змогу встановити причинні зв'язки між заходами та результатами, дослідити сам процес реалізації, незаплановані результати [6]. К.Вайс розглядає "оцінювання як підвищення організаційних знань" [3, с. 64-66]. Таке оцінювання передусім задовольняє потреби керівництва та менеджерів програми.

Таким чином, оцінювання сприяє досягненню цілей політики чи програми, і діяльності державної інституції відповідно до принципу результативності.

По-п'яте, на нашу думку, найбільш важливою метою оцінювання є удосконалення політики, програми, навчання та отримання нових знань.

Оцінювання дає змогу:

підвищити інституційну спроможність учасників програми, їх мереж та інституцій [14], задовольняючи в цьому разі переважно потреби політиків, партнерів програми, керівників та менеджерів;

упроваджувати більш ефективні методи роботи, отримувати максимальну вигоду від реалізації програми, досягати консенсусу та підвищувати рівень участі зацікавлених сторін, забезпечувати зворотний зв'язок знизу-вверх [14];

удосконалити програму чи політику та засвоїти певні уроки для прийняття подальших рішень, оскільки воно "визначає сильні та слабкі сторони політики чи програми, правильність очікувань, відповідність обраних засобів та механізмів реалізації, стійкість результатів" [14];

виявити певні прогалини або нові потреби у регулюванні, виробити рекомендації для покращення роботи та вдосконалення політики. Проте для впровадження змін потрібна чітка політична воля.

Крім того, оцінювання сприяє запровадженню організаційної культури, спрямованої на постійне вдосконалення діяльності органів державної влади, результати оцінювання забезпечують зворотний зв'язок керівникам уряду щодо слабких місць у бюджетному процесі, виконавської діяльності, якості

управління. Усі ці фактори роблять оцінювання потужним інструментом навчання на кращому досвіді та помилках" [8, с. 23-24].

Як складова процесу управління оцінювання передбачає навчання та управління змінами, спрямованими на вдосконалення всієї системи. "Покращання програми передбачає оцінювання як повторюваний процес, де результати оцінювання застосовуються при плануванні, менеджменті, виконанні програми і застосовуються досить "швидко для того, щоб забезпечити внесення вдосконалень і модифікацій у поточні програми" [4, с. 133].

Таким чином, оцінювання дає змогу впроваджувати принцип результативності та інноваційні підходи управління якістю в державному управлінні, де удосконалення діяльності вважається неперервним процесом.

По-шосте, оцінювання відіграє значну мотиваційну роль. Воно дає змогу визначити певні перспективні напрями, де було досягнуто найбільших результатів, успішні структурні підрозділи та співробітників. Це заохочує персонал, керівництво середньої ланки, партнерів та зацікавлені сторони, громадян постійно удосконалювати свою діяльність [6]. Будь-який вид оцінювання: чи то політики і програми, чи то організації роботи в установі сприяє утвердженню культури на підставі управління якістю, де людям відводиться головна роль у досягненні успіху.

*Висновки.* Отже, можна виділити такі цілі оцінювання, які безпосередньо спрямовані на реалізацію принципів належного врядування (ефективності, результативності, відкритості, підзвітності) та удосконалення державного управління.

1. Оцінювання як основа для прийняття рішень та належного планування. Проведення попереднього, проміжного та кінцевого оцінювання, обґрунтування владою своїх рішень, оцінювання та публікація результатів свідчать про дотримання державними органами європейських принципів відкритості та результативності. Крім того, оцінювання дає змогу визначити



політичні пріоритети та чіткіше формулювати цілі та індикатори на стадії планування.

2. Оцінювання як основа ефективного використання бюджетних коштів. Кінцеве оцінювання реалізації державної політики або програми, визначення їх вдалих та невдалих напрямів, попереднє оцінювання та аналіз дають змогу більш ефективно використовувати бюджетні кошти, обґрунтовувати фінансування нових ініціатив, вибирати найбільш суспільно-необхідні напрями фінансування. За допомогою оцінювання у бюджетному процесі впроваджується принцип ефективності.

3. Оцінювання як основа підзвітності органів державної влади перед вищестоящими органами та громадськістю. Однією із головних цілей оцінювання є забезпечення підзвітності відповідальної інституції в процесі реалізації державної політики, програми, заходу перед керівництвом, вищестоящими органами та громадськістю. Тут оцінювання безпосередньо спрямоване на дотримання принципу підзвітності та відкритості роботи органів державного управління.

4. Оцінювання як засіб забезпечення належної реалізації державної політики або програми. Оцінювання дає змогу організувати реалізацію політики чи програми належним чином, визначити її результативність, вплив та сталість результатів, що сприяє впровадженню принципу результативності.

5. Оцінювання як передумова удосконалення державної політики, програми, роботи органу державного управління. На наш погляд, найбільш цінною метою оцінювання є удосконалення політики, програми, навчання самих державних службовців чи менеджерів програм на підставі зроблених висновків, засвоєних уроків, виявлення того, що працює добре, а що - погано. Це дає змогу впроваджувати принцип результативності та інноваційні підходи до управління якістю в державному управлінні, які, крім іншого, передбачають постійне удосконалення діяльності.

6. Мотиваційна роль оцінювання. Оцінювання відіграє значну мотиваційну роль у роботі всієї установи, окремих

державних службовців чи менеджерів, дає змогу розвивати культуру управління якістю, де основна увага приділяється розвиткові людських ресурсів.

*Перспективи подальших досліджень.* Проведений аналіз дає змогу визначити такі подальші напрями наукових досліджень: роль оцінювання у бюджетному процесі, вплив оцінювання на підвищення якості роботи державних інституцій.

### **Список використаних джерел**

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень // Збірка документів і матеріалів : укл. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. К. : К.І.С., 2004. - 210 с.

2. Біла Книга: Європейське врядування // COM (2001) 428 Final, 25.07.2001. - Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

3. *Вайс К.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / К. Вайс ; [пер. з англ. Р. Ткачук та М. Корчинська / наук. ред. пер. О. Кілієвич]. - К. : Основи, 2000. - 671 с.

4. *Ведунг Еверт.* Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. - К. : Всеуато, 2003. - 350 с.

5. *Кравчук І. В.* Класифікація видів оцінювання / І. В. Кравчук // Зб. наук. пр. НАДУ. - К. : НАДУ, 2009. - Вип. 2. - С. 12-19.

6. Показники діяльності у сфері державного управління : матеріали Четверт. Літ. шк. Ін-ту держ. упр., 25-29 серп. 2008 р. м. Тукумс (Республіка Латвія). - Б. м. : [б. в.], 2008.

7. *Оржель О. Ю.* Принципи європейського врядування / О. Ю. Оржель // Вісн. НАДУ. - 2009. - № 4. - С. 10-20.

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

9. Communication to the Commission from Ms. Grybauskaite in Agreement with the President "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of Evaluation". - Brussels, 21.02.2007. - Sec

(2007) 213. - Режим доступа : [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/evaluation/docs/eval\\_comm\\_sec\\_2007\\_213\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/eval_comm_sec_2007_213_en.pdf)

10. European Principles of Public Administration. - SIGMA Papers № 27. - Режим доступа : [http://www.sigmaweb.org/document/32/0,3343,en\\_33638100\\_34612958\\_38073440\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaweb.org/document/32/0,3343,en_33638100_34612958_38073440_1_1_1_1,00.html)

11. Governance - Introduction. - Режим доступа : <http://www.euroactive.com/en/opinion/governance-introduction/article-117500>

12. Governance in the EU. - Режим доступа : [http://ec.europa.eu/governance/governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/governance/index_en.htm)

13. *Graham J.* Principles for Good Governance in the 21st Century / J. Graham, B. Amos, T. Plumptre. - Policy Brief N 15. - Ottawa : Institute of Governance, 2003. - P. 1.

14. The main purposes of evaluation // Regional Policy - Inforegio. Evalsed: the Resource for the Evaluation of socio-economic development. Режим доступа : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/history\\_purpose/purposes\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/history_purpose/purposes_en.htm)