

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

Будь-яка соціальна система під час свого розвитку проходить певні етапи: формування, активності (реалізації своїх завдань), досягнення цілей та завдань, еволюція (розвиток) своєї структури та постановка нових цілей через призму переосмислення (оцінювання). При цьому кожна соціальна система є самовідновною саме завдяки останньому етапу, оскільки її подальше існування обумовлене існуванням та досягненням всіх нових цілей і завдань.

Відтак, соціальна система перманентно перебуває в постійному розвитку, а її рушійна сила – це переосмислення (оцінювання) попередніх етапів існування. Без проходження цього етапу існує обґрунтований ризик самознищення або занепаду соціальної системи.

Публічне управління як інструмент впливу на соціальну систему (державу та її інститути) проходить подібні періоди свого розвитку.

Безумовно, чи не найважливішою складовою публічного управління виступає якраз механізм оцінювання ефективності впливу суб'єктів управління на розвиток суспільних відносин, економіки, екології та інших сфер людського буття.

Україна як держава та її бюрократичний апарат вже достатньо тривалий час свого існування не має дієвої та ефективної системи оцінювання публічного управління; більш того навіть вчені почали вивчати цю складну тему лише декілька останніх років.

Відповідно, за таких умов розвитку системи публічного управління досить складно говорити про її послідовність, передбачуваність, обґрунтованість, цілеспрямованість, які є основними принципами (засадами) публічного управління в розвинутих країнах світу.

Очевидно, що лише формування системи оцінювання ефективності публічного управління, безсумнівно, здатне надати відповіді на безліч запитань подальшого розвитку держави, як то: наскільки діяльність суб'єктів публічного управління є цілеспрямованою; чи використовуються найдієвіші засоби досягнення певних цілей управлінської діяльності; які саме сфери потребують особливої уваги суб'єктів публічного управління тощо.

Відтак, метою цієї наукової статті є намагання провести узагальнення теоретичних та методологічних засад оцінювання ефективності в науці публічного управління, здійснення теоретичного формулювання деяких основних понять, якими оперує система оцінювання, виявлення подальших векторів наукового дослідження в аспекті регіонального управління.

Ключові слова: публічна політика, оцінювання, ефективність політики, розвиток, система оцінювання політики.

Any social system during its development goes through certain stages: formation, activity (realization of its tasks), achievement of goals and objectives, evolution (development) of its structure and setting new goals through the prism of rethinking (evaluation). At the same time, each social system is self-renewing due to the last stage, because its continued existence is due to the existence and achievement of new goals and objectives.

Thus, the social system is constantly evolving, and its driving force is a rethinking (evaluation) of previous stages of existence. Without passing this stage, there is a reasonable risk of self-destruction or decline of the social system.

Public administration as an instrument of influence on the social system (the state and its institutions) goes through similar periods of its development.

Undoubtedly, the most important component of public administration is the mechanism of assessing the effectiveness of the influence of government entities on the development of social relations, economy, environment and other spheres of human existence.

Ukraine as a state and its bureaucracy has not had an effective and efficient system of evaluating public administration for a long time; moreover, even scientists have only begun to study this complex topic in the last few years.

Accordingly, under such conditions of development of the public administration system it is quite difficult to talk about its consistency, predictability, validity, purposefulness, which are the basic principles (principles) of public administration in developed countries.

Obviously, only the formation of a system for evaluating the effectiveness of public administration, of course, can provide answers to many questions of further development of the state, such as: how the activities of public administration are purposeful; whether the most effective means are used to achieve certain goals of management; which areas need special attention of public administration entities, etc.

Therefore, the aim of this scientific article is to try to generalize the theoretical and methodological principles of evaluating the effectiveness of the science of public administration, the implementation of the theoretical formulation of some basic concepts of the evaluation system, identifying further vectors of research in regional governance.

Key words: public policy, evaluation, policy effectiveness, development, policy evaluation system.

УДК 353.2
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.28.1>

Дьомін М.В.

аспірант

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Вступ. Попри достатньо жвавий інтерес науковців до тематики оцінювання в аспекті публічного управління в науковій площині є недостатньо узагальненими питання теоретичного та методологічного підґрунтя.

Окрім того, практично відсутні наукові доробки, які би досліджували як понятійний апарат, так і інші складові цієї системи: принципи побудови; завдання; суб'єктів оцінювання та методології її здійснення.

Ця наукова стаття має за ціль здійснити спробу теоретичного узагальнення напрацювань науковців щодо системи оцінювання ефективності в публічному управлінні.

Найбільш відомими науковцями в цій сфері наукового пізнання є наступні: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бабаєв, В. Бакуменко, В. Князєв, В. Мамонова, О. Машков, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Сороко, Ю.П. Шаров та інші відомі вчені.

Виклад основного матеріалу. Вирішення будь-якої наукової проблеми логічно розпочинається з усвідомлення сутності явищ та процесів, які її наповнюють.

У цьому сенсі критично важливо достеменно з'ясувати природу ефективності, результативності та оцінювання в контексті науки публічного (державного) управління.

З. Коваль зауважує, що результативність виступає одним із базових критеріїв оцінювання ефективності, при цьому абсолютним показником результативності є ефект. Разом з тим результативність визначається співвідношенням отриманих наслідків і введених факторів [1, с. 353].

І. Розпутенко результативність управління інтерпретує цілеспрямованістю на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління [2, с. 49].

У свою чергу Л. Приходченко пропонує розглядати результативність як явище, яке пов'язане із технічною раціональністю, коли результати порівнюються з цілями, а відтак, результативність ототожнюється зі ступенем досягнення цілей. Обов'язковою вимогою тут є також і зіставлення з використаними ресурсами [3, с. 126].

У цьому науковому пошуку пропонується розуміти під результативністю публічного управління показники рівня досягнення певних цілей, які відображені в документах стратегічного планування, отриманих в результаті ціленаправленої, системної та планомірної діяльності суб'єктів публічного управління з максимальним використанням наявних ресурсів (економічних, організаційних тощо).

У свою чергу ефективність доцільно визначати як наслідки ціленаправленої, системної та планомірної діяльності суб'єктів публічного управління, які перебувають поза межами організаційної складової та самої діяльності цих суб'єктів, які оцінюються крізь призму затрат (економічних, організаційних тощо) та їх впливу на «неекономічні» показники суспільного розвитку (рівень індексу людського капіталу, рівень мобільності населення тощо) [4, с. 43-44].

Не менш важливим є думка Д. Олійника про те, що для розуміння внутрішньої сутності оцінки і ефективного її застосування необхідно розрізняти оцінку як функцію, оцінку як процес і оцінку як результат [5, с. 276].

Відповідно, оцінку як функцію можливо інтерпретувати як певні завдання суб'єктів публічного управління (як державних органів, так і приватних інституцій) щодо систематичного, упорядкованого та обґрунтованого процесу збору, аналізу та інтерпретації отриманих даних щодо ефективності публічного управління в певній сфері суспільного життя.

Оцінка як процес являє собою систему логічно взаємопов'язаних етапів, які засновані на єдиних принципах, правилах та методології оцінювання, та мають за мету надати за наслідками узагальнення та інтерпретації результати аналітично-пошукової роботи. При цьому, найважливішими компонентами є вивірена, логічна та об'єктивна методологія оцінки та принципи, на основі яких вона реалізується.

І, нарешті, оцінка як результат – це конкретні науково обґрунтовані аналітичні дані, за допомогою яких суб'єкти публічного управління можуть з'ясувати ступінь ефективності реалізації політики, проблеми та виклики в реалізації та перспективні напрямки й механізми впровадження публічної політики у певній сфері.

У розвинених країнах світу терміном «оцінювання» в двох основних аспектах: оцінювання (evaluation), що застосовується в публічному управлінні та загальне розуміння оцінювання (assessment) [6, с. 23-24].

Оцінювання (evaluation) – це визначення змін за результатами реалізації політики, програми, проекту задля того аби зрозуміти: чи були досягнуті заплановані результати; наскільки вірними були припущення щодо результатів політики, програми, проекту; наскільки результативними, ефективними і стійкими є зміни [6, с. 23].

Фактично це визначення акумулює в собі загальне призначення та основні завдання оцінювання публічної політики.

Загальне розуміння оцінювання (assessment) – це процес, який може бути несистем-

ним, зі збору інформації, її аналізу та формування суджень на його основі. Цей термін має певні відмінності від оцінювання (evaluation), оскільки останній використовується як конкретний термін щодо оцінювання політик, проєктів та програм [6, с. 24].

При цьому необхідно звернути увагу на те, що зарубіжні вчені й досі не дійшли згоди щодо єдиного визначення оцінювання в галузі публічного управління.

Майкл Скрайвен, один із засновників сучасного оцінювання, у свій час говорив про те, що існує близько шістдесят різних термінів, які означають оцінювання і можуть використовуватися в тому чи іншому контексті. Тут, здебільшого, йдеться про такі дієслова, як оцінювати, аналізувати, рецензувати, розглядати, судити, ранжувати, вивчати, перевіряти тощо [7, с. 5].

Проте, у вітчизняній науці публічного (державного) управління в частині оцінювання публічної політики в певній сфері доцільно оперувати саме терміном evaluation, який буде найбільш належним чином відповідати зарубіжним науковим уявленням.

Зарубіжна наука та практика публічного управління (врядування) використовує в своєму арсеналі наступні різновиди оцінювання в загальній її системі:

- оцінювання впливу (impact evaluation);
- передоцінювання (ex-ante evaluation);
- постоцінювання (ex-post evaluation);
- оцінювання процесу (process evaluation);
- оцінювання результатів (outcome evaluation).

Через велику палітру сенсів, які закладено в основу оцінювання публічного управління зарубіжної науки, доцільним буде коротко розглянути їх детальніше.

Під оцінюванням впливу (impact evaluation) зарубіжні колеги-вчені розуміють систематичне вивчення змін, які стали наслідком конкретних заходів, здійснених в рамках політики, програми, проєкту [6, с. 25].

Передоцінювання (ex-ante evaluation) проводиться на початку впровадження політики, програми, проєкту та має за мету визначення чи правильно було ідентифіковано проблему; чи відповідають цілі політики, програми, проєкту та способи їх досягнення потребам; чи достатніми є наявні ресурси та чи правильна логіка закладена в процес досягнення змін [6, с. 24].

Фактично наведений вище тип оцінювання можливо визначити як оцінювання підготовчого етапу реалізації публічної політики, на етапі якого надважливо оцінити всі виклики, на які спрямовано таку політику, інструменти їх подолання (досягнення результату) та наяв-

ність ресурсів (матеріальних, організаційних, правових тощо).

Постоцінювання (ex-post evaluation) розглядається як різновид оцінювання, що проводиться через кілька років після завершення реалізації політики, програми, проєкту. Таке оцінювання має на меті з'ясувати, які фактори вплинули на досягнення чи недосагнення успіху реалізації; оцінку сталості результатів та впливу політики, програми, проєкту; надання рекомендацій для майбутніх політик, програм та проєктів [6, с. 24].

Вбачається, що цей вид оцінювання є надважливим, оскільки за допомогою його результатів можливо реально оцінити успішність заходів публічної політики в певній сфері та напрацювати практичні рекомендації, з урахуванням попереднього практичного досвіду, задля більшої успішності та ефективності реалізації публічної політики.

Оцінювання процесу (process evaluation) є ще одним різновидом оцінювання, яким оперують зарубіжні науковці та практики, який сфокусований на процесі реалізації публічної політики та включає в себе оцінювання доступу до послуг, їх якість, рівень задоволеності споживачів, підхід до управління політикою.

Окрім того, такий різновид оцінювання спроможний дати розуміння культурного, соціально-політичного, юридичного, економічного контекстів, що можуть вплинути на імплементацію публічної політики в певній сфері суспільного життя [6, с. 25].

Саме такими своїми можливостями цей різновид має велике значення для успішної реалізації публічної політики, оскільки саме за допомогою нього можливо отримати відповіді на побічні (але не менш важливі) чинники, що сприятимуть або заважатимуть її реалізації у певних умовах, конкретному соціумі тощо.

Завершальним різновидом оцінювання в контексті зарубіжної науки є оцінювання результатів (outcome evaluation), що визначає наскільки заходи політики вплинули на досягнення цілей, а також до яких запланованих та незапланованих кінцевих результатів призвела така політика [6, с. 26].

Також закордонні науковці виділяють і такі різновиди оцінювання як формативне оцінювання (розглядає використані шляхи реалізації публічної політики), сумативне оцінювання (тобто оцінювання результату або впливу) та перспективне оцінювання (стосується ймовірних результатів запропонованої політики) [8, с. 9-10].

На нашу думку, важливим є також визначення напрямків, для яких може бути застосовано оцінювання політики в контексті публічного (державного) управління.

З цього приводу вбачається за доцільне погодитись зі спеціалістами з оцінювання, які зазначають, що можливо виокремити чотири основні напрями застосування оцінювання:

- етичний: інформувати політичних лідерів та громадян про хід реалізації політики або програми та досягнуті при цьому результати. Ця мета поєднує в собі завдання покращення обліку, обробки інформації та сприяння демократії;

- управлінський: забезпечити більш раціональний розподіл фінансових та людських ресурсів серед «конкуруючих» програм, підвищити якість управління програмами, а також якість результатів таких програм;

- для прийняття рішень: підготувати базу для прийняття рішень щодо продовження, припинення або внесення змін до політики чи програми;

- освітньо-мотиваційний: сприяти освіті та мотивації державних установ та їхніх партнерів, даючи їм можливість розуміти процеси, з якими вони працюють, та співвідносити свою діяльність з відповідними цілями [8, с. 11].

Безумовно, що методика проведення оцінювання ефективності реалізації публічної політики є наріжним каменем всієї теорії оцінювання, оскільки саме на цьому рівні закладають не тільки принципи, але й певні критерії, індикатори цих критеріїв тощо.

У рамках цього наукового узагальнення, вочевидь, недоцільно розглядати всі існуючі методики оцінювання, проте слід зазначити, що найбільш поширеною та універсальною серед них є методика, яка розроблена спеціаліста Світового Банку.

Під час такого дослідження пропонується враховувати такі показники:

- 1) показник публічного управління;
- 2) показники оцінки державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції та якості державних послуг у контексті взаємодії бізнесу та держави;
- 3) показники оцінки якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії бізнесу та держави в країнах з перехідною економікою;
- 4) показник сприйняття корупції;
- 5) показник економічної свободи організацій приватного сектору економіки;
- 6) показник непрозорості влади;
- 7) показник ефективності публічного управління, що формується на основі опитувань державних службовців та інших суб'єктів.

Проте на думку автора на сучасному етапі розвитку суспільства необхідним та дуже ефективним може стати методика, яка запропонована експертами Організації Об'єднаних

Націй, яка покликана оцінювати ефективність реалізації публічної політики крізь призму розвитку людського капіталу.

В основу цієї методики покладено порівняння наступних даних:

- цілей, практично здійснюваних у публічному управлінні, з цілями, які об'єктивно визначені суспільними потребами;

- цілей, реалізованих в управлінських процесах, з результатами, отриманими при зовнішньому вираженні публічного управління (рішення і дії посадових осіб, органів тощо);

- об'єктивних результатів управління із суспільними потребами та інтересами;

- суспільних витрат, пов'язаних з публічним управлінням, з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок цього управління;

- можливостей, закладених в управлінський потенціал, зі ступенем їх реального виконання (реалізації) [9, с. 59].

Безумовно, що теоретичні та методологічні засади оцінювання ефективності в контексті науки публічного (державного) управління є значно ширшими в когнітивному сенсі, а їх подальше дослідження та вдосконалення існуючих знань сприятиме досягненню конкретних результатів за наслідками реалізації політики.

Висновки і пропозиції. За наслідками проведеного дослідження можливо прийти до висновку про недостатність теоретичного обґрунтування питань оцінювання в контексті науки публічного (державного) управління.

У рамках цього наукового доробку здійснено дослідження суті елементів системи оцінювання: надано узагальнене визначення термінам «результативність» та «ефективність», розглянуто широку палітру трактувань термінів «оцінка» та «оцінювання» в контексті наукового пізнання, досліджено основні методики оцінювання політики в зарубіжних країнах.

Проте, здійснена систематизація основних теоретичних та методологічних засад наукового та практичного знання, зокрема, закордонних спеціалістів і науковців відкриває ще більш широкий спектр запитань, на які в подальшому доведеться давати обґрунтовані відповіді.

Так, вітчизняна наука публічного (державного) управління в перспективі має запропонувати своє бачення системи оцінювання результатів публічного управління, оскільки за відсутності такої або її невідомості неможливо говорити про будь-який розвиток (як загальнодержавний, так і регіональний).

Окрім того, враховуючи нові виклики, які виникли в Українській державі внаслідок війни Росії проти нашої країни, необхідно активізувати наукові пошуки задля надання можли-

вості управлінцям-практикам застосовувати дієві інструменти для розроблення та аналізу своїх рішень, їх найоптимальнішого втілення в життя, своєчасного реагування на труднощі в їх реалізації тощо.

Разом з тим, проведений науковий аналіз вказав і на необхідність більш ґрунтовного дослідження вітчизняними науковцями теорії та практики європейських країн, які мають достатньо багатий досвід управління процесами саме крізь призму системи оцінювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коваль З. О. Оцінювання ефективності вартісно-орієнтованого управління підприємством в екосистемі інновацій. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку* : [збірник наукових праць] / за ред. О. Є. Кузьміна, 2011. С. 348–357.

2. Ефективність державного управління / за ред. І. О. Розпутенка. Київ, 2002. 420 с.

3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

4. Ефективність управління регіональним розвитком в аспекті дефінітивного складника / М. В. Дьомін. *Держава та регіони. Серія: державне управління*. 2021. № 1 (71). С. 40–45

5. Олійник Д. В. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 275–283

6. Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. Київ : Українська асоціація оцінювання, 2016. 53 с.

7. Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines / Jody L. Fitzpatrick, James R. Sanders, Blaine R. Worthen.

8. Морра Імас Л. Дж., Піст Р. К. Шлях до результатів: планування та проведення ефективних оцінювань розвитку. Київ, 2015. 580 с.

9. Матвієнко П. В. Міжнародна практика визначення ефективності публічного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 3. С. 57-61.