

УДК:351

Бричук К. Г.,  
здобувач Академії муніципального управління

## **ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ**

*Анотація. Встановлено, що система оцінки результативності діяльності органів влади у сфері надання державних послуг, при успішному впровадженні, зможе стати інституційним джерелом постійного вдосконалення фінансування державних послуг, а також підвищення їх якості та доступності населенню. Результати моніторингу зможуть сприяти тому, що державні послуги стануть більше прозорими, ефективними та доступними для кожного громадянина України. Результати моніторингу сприяють більш ефективному ухваленню рішення в системі планування та мотивації, задаючи при цьому вектор визначеності, чіткості та структурованості. Більше того, моніторинг є необхідним елементом у процесі державного адміністрування, тому що дозволяє визначити як ефективність роботи системи з надання державних послуг, так і загальну якість політичного управління в країні.*

*Ключові слова: Інструментарій, оцінка результативності, діяльність органів влади, надання державних послуг.*

Бричук К. Г.,  
соискатель Академии муниципального управления

## **ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕЯТЕЛЬНОСТІ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

*Аннотация. Установлено, что система оценки результативности деятельности органов власти в сфере предоставления государственных услуг, при успешном внедрении, сможет стать институциональным источником постоянного совершенствования финансирования государственных услуг, а также повышения их качества и доступности населению. Результаты мониторинга смогут способствовать тому, что государственные услуги станут более прозрачными, эффективными и доступными для каждого гражданина Украины. Результаты мониторинга способствуют более эффективному принятию решения в системе планирования и мотивации, задавая при этом вектор определенности, четкости и структурированности. Более того, мониторинг является необходимым элементом в процессе государственного администрирования, так как позволяет определить как эффективность работы системы по оказанию государственных услуг, так и общее качество политического управления в стране.*

*Ключевые слова: Инструментарий, оценка результативности, деятельность органов власти, предоставления государственных услуг.*

**Brychuk C.G.,**  
Competitor Academy of Municipal Management

## **ASSESSMENT TOOLS EFFECTIVENESS OF THE AUTHORITIES IN THE FIELD OF PUBLIC SERVICE DELIVERY**

*Annotation. It was established that the system evaluation of government activities in the area of public services, with the successful implementation, can become a source of constant improvement of institutional funding of public services, and improving quality and accessibility to the public. Monitoring results will help to ensure that public services will become more transparent, effective and accessible to every citizen of Ukraine. Monitoring results contribute to a more efficient resolution-making in the planning system and motivation, while asking vector certainty, clarity and structure. Moreover, monitoring is an essential element in the process of public administration, so as to determine the effectiveness of the system of public service delivery, and overall quality of political governance in the country.*

*Keywords: Tools, evaluation of effectiveness, government activities, public service delivery.*

*Вступ.* Якісна робота органів влади – це вічна проблема, яка ставилася і вирішувалася в залежності від уявлень про роль влади, її завдання, методи роботи тощо. Відповідно як вченими, так і практиками по-різному тлумачилося і поняття якості. Серед визначених дослідниками пріоритетних напрямів сучасних революційних змін в державному управлінні – ефективність, маркетизація, децентралізація, розробка та здійснення політики, відповідальність – називається і орієнтація на надання послуг, яка покликана покращити зв'язки влади з громадськістю. Отже, у своєму дослідженні систему управління якістю ми розглядаємо як складову та важливий інструмент модернізації публічної адміністрації. В сучасних умовах функціонування системи державного управління значно зростає питання підвищення ефективності надання державних послуг. Дана проблема не може бути вирішена без впровадження в роботу органів державної влади ефективних сучасних методик управління, пристосованих за складністю до нових умов і потребуючих від системи публічного адміністрування відкритості, оперативності та адекватності стосовно факторів впливу зовнішнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питаннями впровадження моніторингу в сучасній парадигмі державного управління присвячено роботи відомих дослідників: Г.Атаманчука, В.Бакуменка, В.Воронкової, В.Князева, В.Корженко, В.Кравченка, А.Мельника, Г.Монастирського, Н.Нижник, Г.Одинцової, О.Лазора, Ю.Сурміна, А.Чемериса та ін. Проте, незважаючи на широке коло наукових напрацювань з даної проблематики особливості застосування комплексної оцінки якості державних послуг в державному управлінні майже не розглядаються.

*Постановка завдання.* Метою статті є дослідження сучасних

тенденцій проведення якісної оцінки державних послуг; аналіз особливостей проведення моніторингу державного управління; науково-теоретичне обґрунтування практичних рекомендацій щодо впровадження моніторингу як інструменту забезпечення якості державних послуг.

*Результати.* Важливим напрямком у рамках досягнення ефективності державного управління є підвищення якості та доступності державних послуг як основний аспект ефективності публічного управління. Так, відповідно до концепції ефективного державного управління, що є методологічною основою сучасних реформ в переході на клієнтську орієнтацію органів виконавчої влади, повинна звертатися увага, насамперед, на націленість їх роботи щодо задоволення запитів своїх споживачів - громадян і організацій. При цьому необхідним елементом організації управління в системі органів виконавчої влади має бути моніторинг ефективності роботи органів влади, що являє собою систему регулярного спостереження та оцінки результатів діяльності органів управління, пов'язану з досягненням цілей їх роботи, виконанням завдань і програм, а також своєчасного виявлення та усунення помилок і відхилень у роботі, контроль вірогідності отриманих результатів. Найважливішим компонентом системи моніторингу публічного управління є якість наданих органами виконавчої влади державних послуг.

Поняття «моніторинг» (від англ. monitoring у перекладі - відстеження, на базі латинського кореня - monitor - що нагадує, застережливий) стало загальноновизнаним як у науці, так і в інших галузях суспільної практики. Моніторинг розуміється як процес систематичного спостереження за об'єктом, контролем, аналізом, оцінкою та прогнозуванням його стану [3, с. 121-124]. Моніторинг – це методика спостережень за станом певного об'єкта або процесу, що дає можливість спостерігати її у розвитку, оцінювати, оперативно виявляти результати впливу різних зовнішніх факторів. Результати моніторингу дають можливість змінювати управління об'єктом або процесом. Таким чином, мова йде про постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату. Інакше кажучи, якщо діагностика ситуації здійснюється систематично з певною заданою періодичністю та з використанням одної (базової) системи індикаторів, ми маємо справу з моніторингом.

Моніторинг як інструмент контролю є невід'ємною частиною управлінського циклу. Функціональна важливість моніторингу ґрунтується в забезпеченні «зворотного зв'язку»: можливості виявлення потреб об'єкта управління, оцінки ефективності та результативності обраних методів і інструментів впливу на нього зі сторони суб'єкта управління. Моніторинг ефективності надання державних послуг – це систематично повторюване спостереження за якістю, комфортом та доступністю послуг, ефективності

роботи системи їх надання на основі єдиної системи показників при комплексному використанні інформації з різних джерел.

Моніторинг як процес забезпечення якості державних послуг має наступні характеристики: 1) систематично повторюване спостереження; 2) комплексне використання інформації з різних джерел (статистична звітність, соціологічні дослідження, внутрішня звітність); 3) методологічне забезпечення (єдина система показників і класифікацій, гармонізований інструментарій, оцінка якості даних тощо); 4) комплексний аналіз, у т.ч. рейтингування, ранжування; 5) поширення даних, отриманих за результатами моніторингу.

Ключовим у моніторингу якості державних послуг є поняття ефективності. У загальному плані ефективність розуміється як: 1) можливість досягнення результату; 2) значимість одержання результату для тих, кому він призначений; 3) співвідношення значимості цього результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення.

Методологічне забезпечення моніторингу наданих органами виконавчої влади державних послуг повинне базуватися на використанні системи критеріїв і сформованих на їх основі показників, які відображають параметри якості, комфорту та доступності послуг для споживачів. Параметри повинні бути регламентованими та стандартизованими щодо надання державних послуг, враховувати необхідність чіткого відображення подібних критеріїв у нормативних актах (адміністративних регламентах і стандартах), які закріплюють параметри послуг і процеси з їх надання, з націленістю на їх використання в якості комплексного методологічного забезпечення системи моніторингу державних послуг [1].

Факторам, які впливають на якість державних послуг є: стандартизація та регламентація процесу надання державних послуг; створення механізмів, що орієнтують виконавчі органи влади на підвищення якості наданих державних послуг і обслуговування; дотримання високих етичних стандартів при наданні державних послуг; підвищення рівня інформаційної відкритості та прозорості процедур органів виконавчої влади, а також комунікації зі споживачем; раціональна спеціалізація органів виконавчої влади з надання окремих державних послуг у відповідності із встановленими повноваженнями; оптимізація бюджетних видатків на державні послуги і їхній раціональний розподіл відповідно до пріоритетів клієнтів органів влади, суспільства в цілому; визначення критеріїв платоспроможності державних послуг; підвищення відповідальності органів влади за виконання своїх повноважень; організаційна структура органів влади, відповідальних за реалізацію; фізичне забезпечення взаємодії, зокрема: наскільки добре обладнані приміщення державних органів, наскільки вони оснащені сучасним технічним обладнанням, яка частота географічної мережі державних органів тощо.

Критерії оцінки результативності діяльності влади використовуються у багатьох розвинених демократичних країнах та допомагають оцінювати якість та ефективність послуг, що надають органи публічної влади, результативність та ефективність їх діяльності [4].

Критерії оцінки результативності діяльності органів влади використовуються з наступних основних причин:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Критерії оцінки визначають, у першу чергу, для органів місцевої влади шляхи їх оптимальної діяльності щодо надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг місцевому населенню.

2. Критерії оцінки посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

3. Критерії оцінки підвищують прозорість діяльності влади, тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні широкому колу громадськості.

Усі країни Організації економічного співробітництва та розвитку розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і, на національному рівні, мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної системи оцінювання. У США федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їх відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості. У Канаді федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності. Починаючи з 2001 року муніципалітети Канади були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання в Міністерство муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв по 9 сферах діяльності муніципалітету з надання послуг.

Зазначена програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг, а саме: відображає: більшість затрат по муніципалітетам; сферу провінціально-муніципальних інтересів; допомагає поліпшити та спростити оцінку діяльності органів місцевої влади з боку громадськості; оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати та порівняти; потрапляє під муніципальну відповідальність.

У цілому програма з запровадження та застосування критеріїв оцінки є новою і для західних країн, де її використовують декілька останніх років.

Але результати такі, що привертають до реалізації програми все більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки результативності, які завжди дають відчутний ефект. В Європейських системах управління використовуються такі системи забезпечення та оцінювання якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та інші [2]. У багатьох країнах використовують елементи зазначених критеріїв для оцінки як якості роботи, так і витрат на надання таких послуг як утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць та ін. Як зазначають деякі зарубіжні науковці, систематичний незалежний перегляд якості надання послуг повинен мати двоякий ефект: підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів; виявлення ступеня неоднорідності якості послуг, що впливатиме на споживацький вибір.

Аналізуючи напрацьовані вітчизняні і зарубіжні теоретичні та практичні аспекти особливостей моніторингу державних послуг пропонується наступна організаційна схема здійснення моніторингу державних послуг.

#### 1. Організаційний етап.

На першому етапі моніторингу якості та комфортності державних послуг визначаються: цілі моніторингу, модель здійснення моніторингу, суб'єкт проведення моніторингу (хто безпосередньо його буде здійснювати), набір параметрів (показників) за якими буде проводитися моніторинг, а також програма моніторингу. При цьому визначаються засоби зв'язку між суб'єктом (включаючи його окремих представників, наприклад, інтерв'юерів) і об'єктами проведення дослідження.

Суб'єктами моніторингу можуть бути: 1) структурний підрозділ органів виконавчої влади; 2) зацікавлена на основі механізму аутсорсингу зовнішня організація (моніторингове агентство).

2. Дослідницький етап. В рамках першої групи робіт даного етапу визначається інформаційне поле дослідження та здійснюється збір вторинної інформації (огляд відомчої статистики, даних державної статистики, а також нормативно-правових актів, які регулюють надання державних послуг (включаючи адміністративні регламенти та стандарти з моніторингу послуг) тощо. В рамках другої групи робіт даного етапу проводиться збір первинної інформації про поточний стан процесу організації надання державних послуг від наступних суб'єктів: 1) споживачі результатів надання державних послуг (включаючи потенційних одержувачів); 2) співробітники органів виконавчої влади та його структурних підрозділів, які беруть участь у наданні послуг; 3) експерти в галузі державного управління, інститутів цивільного суспільства. При виконанні робіт на даному етапі можуть бути використані наступні методи соціологічних досліджень: масове та експертне

опитування, спостереження, експеримент, імітаційне моделювання. При використанні даних методів дослідження можуть застосовуватися наступні інструменти: телефонне опитування, анкетування, інтерв'ювання, Інтернет-опитування тощо.

3. Аналітичний етап. Включає інтеграцію зібраної інформації в інформаційно-аналітичну систему моніторингу, обробку та систематизацію інформації, отриманої в результаті здійснення робіт на попередніх стадіях. При цьому для обробки та аналізу результатів соціологічних досліджень може використовуватися один зі стандартних пакетів обробки статистичної інформації.

Так використання пакету аналізу даних соціологічних досліджень SPSS Statistics (Statistical Package for the Social Sciences - комп'ютерна програма для статистичної обробки даних) дозволяє проводити комплексний аналіз статистичних даних, включаючи: побудову таблиць сполученості, проведення факторного, кластерного та регресійного аналізу, візуалізація одержуваних даних за допомогою побудови діаграм, графіків, гістограм. Аналіз інформації необхідно проводити в спеціалізованій інформаційній системі багатомірного аналізу даних первинних і вторинних досліджень.

Другий та третій етапи моніторингу можуть реалізовуватися паралельно.

4. Звітно-інформаційний етап. В рамках першої групи робіт забезпечується формування на основі попереднього аналізу зведеного підсумкового звіту за розробленою структурою та алгоритмом, визначаються методи наочного подання матеріалів звіту. Даний інтегральний звіт на основі виявлених у ході проведеного моніторингу проблем надання державних послуг повинен включати рекомендації з підвищення ефективності організації адміністративних процесів та процедур надання послуг з метою забезпечення їх якості, комфортності та доступності для споживачів. У рамках другої групи робіт визначаються методи інформування зацікавлених груп користувачів отриманих результатів робіт, а також проводиться саме інформування. Споживачами інформації можуть виступати наступні суб'єкти: 1) керівники та працівники органів виконавчої влади, які надають послуги; 2) споживачі державних/муніципальних послуг; 3) ЗМІ.

5. Заключним етапом є формування завдання на проведення моніторингу державних (муніципальних) послуг на майбутній період.

#### *Висновки.*

Важливо усвідомити, що:

1. Влада повинна керуватися розумінням своєї місії, а не лише схемами та приписами. Значну роль у цьому відіграє сучасне керівництво. Роль лідера полягає у керуванні розвитком і створення умов для творчої активності працівників.

2. Влада повинна бути конкурентоспроможною, що пов'язано із сучасними методами управління. Суттєвою при цьому є децентралізація влади, еластичність дій, вмотивування працівників до розвитку та участі, наголос на якість послуг, модернізація приписів. Важливе і використання організаційних методів, запозичених із бізнесу: передача послуг, співпраця, інвестиції, постійна співпраця із неурядовими організаціями.

3. Влада повинна провадити політику зосередження навколо цілей, а не засобів. Потрібно змінювати механізм, що передбачає нагородження за старанність, а не за результат. Управління через цілі – це система, яка діє у багатьох площинах: управління розвитком, в т.ч. управління змінами; управління публічними послугами; управління правовими змінами, враховуючи адаптацію до законодавства Європейського Союзу; управління процесом європейської інтеграції, що вимагає зміни філософії держави та посилення співпраці всіх її суб'єктів; управління публічними контактами та процедурами розв'язання конфліктів.

4. Публічна влада в сучасному світі, що постійно змінюється при високих темпах інформаційності, повинна також постійно змінюватися та бути децентралізованою. Це дозволить їй бути еластичною, ефективною, повністю використовувати потенціал працівників.

5. Впровадження системи управління якістю повинно сприйматися як важлива складова комплексної роботи щодо удосконалення діяльності органів влади.

*Використані джерела інформації:*

1. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>.
2. Маркетинг соціальних послуг: Навчальний посібник / Під ред. д.філос.н., проф. В.Г. Воронкової. –К.: „Видавничий дім „Професіонал”, 2008 – 576 с.
3. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин и др. – Москва, 2008. – 321 с. – С.121-124.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 “Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”// Офіційний вісник України. – 2006. - № 20. – Ст. 1435.

*Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., професор.*