

УДК 35.077.6:005.311.6

<https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2020.4.21>

О.В. ПОЛОВЦЕВ

Херсонський національний технічний університет  
ORCID: 0000-0003-4736-6133

## СИСТЕМИ І ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЯКОСТІ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*Стаття присвячена дослідженню та формуванню засад підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, на основі аналізу досвіду формування критеріїв оцінювання та впровадження програм оцінювання якості рішень в державному управлінні у Великобританії, Швеції та Фінляндії. В роботі розглянуто теоретико-методологічні підходи формування критеріальної бази оцінювання якості управлінських рішень. Проаналізовані їх переваги та слабкі сторони, окреслено напрями розробки вітчизняних підходів до управління якістю рішень в державному управлінні. Обґрунтовується висновок щодо необхідності розробки методики оцінювання якості, яка ґрунтується на чітких і зрозумілих аналітичних критеріях і яка може бути інтегрована в процес прийняття рішень, що дозволить прогнозувати якість рішення ще на етапі його прийняття та в разі необхідності скорегувати його для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей управління. Подальші дослідження рекомендовано спрямувати на розробку систем підтримки прийняття рішень, які реалізують методики оцінювання державних рішень та забезпечують прийняття рішень з необхідним рівнем якості.*

*Ключові слова:* державне управління, процес прийняття управлінських рішень, оцінка якості рішень, якість державного управління

О. В. ПОЛОВЦЕВ

Херсонский национальный технический университет  
ORCID: 0000-0003-4736-6133

## СИСТЕМЫ И ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

*Статья посвящена исследованию и формированию основ подготовки, принятия и реализации управленческих решений на основе анализа опыта формирования критериев оценки и внедрения программ оценки качества решений в государственном управлении в Великобритании, Швеции и Финляндии. В работе рассмотрены теоретико-методологические подходы формирования критериальной базы оценки качества управленческих решений. Проанализированы их преимущества и слабые стороны, обозначены направления разработки отечественных подходов к управлению качеством решений в государственном управлении. Обосновывается вывод о необходимости разработки методики оценки качества, основанной на четких и понятных аналитических условиях и которая может быть интегрирована в процесс принятия решений, что позволит прогнозировать качество решения еще на этапе его принятия и в случае необходимости скорректировать его для того, чтобы обеспечить достижение поставленных целей управления. Дальнейшие исследования рекомендуется направить на разработку систем поддержки принятия решений, реализующих методики оценки государственных решений, и обеспечивают принятие решений с необходимым уровнем качества.*

*Ключевые слова:* государственное управление, процесс принятия управленческих решений, оценка качества решений, качество государственного управления

O. V. POLOVTSEV

Kherson National Technical University  
ORCID: 0000-0003-4736-6133

## SYSTEMS AND APPROACHES TO SOLUTION QUALITY ASSESSMENT IN PUBLIC GOVERNANCE

*The article is devoted to research and formation of bases of preparation, acceptance and realization of administrative decisions on the basis of the analysis of experience of formation of criteria of estimation and introduction of programs of an estimation of quality of decisions in public administration in the Great Britain, Sweden and Finland. The paper considers theoretical and methodological approaches to the formation of the*

*criteria base for assessing the quality of management decisions. Their advantages and weaknesses are analyzed, the directions of development of domestic approaches to quality management of decisions in public administration are indicated. The conclusion about the need to develop a methodology for quality assessment based on clear and understandable analytical conditions and which can be integrated into the decision-making process, which will predict the quality of the decision at the stage of its adoption and, if necessary, adjust it to ensure management. Further research is recommended to focus on the development of decision support systems that implement methods for evaluating government decisions and ensure decision-making with the required level of quality.*

*Keywords: public administration, managerial decision-making process, quality assessment of decisions, quality of public administration*

### **Постановка проблеми**

Концептуальні засади функціонування механізмів державного управління активно опрацьовані провідними вітчизняними та зарубіжними дослідниками: Г. Астаповою, Г. Атаманчуком, В. Бакуменком, І. Булеєвою, Н. Діденко, В. Дорофійенко, П. Єгоровим, О. Єрьоменко-Григоренком, О. Ковалюком, В. Коломийчуком, О. Коротич, М. Кругловим, А. Кульманом, М. Лесечком, Ю. Лисенком, В. Малиновським, О. Машковим, Н. Мойсеєвим, Н. Нижник, О. Оболенським, Г. Одінцевою, Р. Рудніцькою, З. Рум'янцевим, О. Поважним, Л. Юзьковим.

Однак, якщо загальні засади механізмів державного управління розроблені на достатньому рівні, то питання оцінювання якості рішень в механізмах управління є малодослідженими. Підходи до встановлення критеріїв та процедур оцінювання якості в державному управлінні запропоновані в роботах дослідників і практиків І. Адізеса, Е. Ведунга, Д. Гвішіані, Л. Далберга, А. Дегтяря, А. Дрюмо, К. Іакссона, Г. Клагса, Д. Коупера, Д. Ламарка, А. Матесона, К. Олкері, І. Сумма, Р. Теннера, С. Трози, В. Троня.

Різним практичним аспектам реалізації державного управління в сучасних умовах присвячено значну кількість наукових досліджень В. Авер'янова, О. Амосова, В. Бурегі, Г. Губерної, М. Корецького, В. Князева, М. Семьюельса, С. Серьогіна, Дж. Скенлена, Ю. Тихомирова, А. Халецької, Черниш О.

Проблема покращення роботи державних органів в багатьох випадках зводиться до оцінювання ефективності праці службовців апарату, зміни їх чисельності, витрат часу та інше. Але за такого розгляду проблеми поза увагою залишається удосконалення процесів прийняття рішень і самого механізму управління. Актуальність і недостатнє дослідження даної проблеми обумовлює необхідність теоретико-методологічного обґрунтування засобів розв'язання задач державного управління, які б давали можливість оцінювати ефективність прийнятого рішення в державному управлінні щодо можливих втрат та спроектувати максимально ефективну траєкторію його реалізації із врахуванням наявних ризиків і невизначеностей.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Існуючі методики оцінки якості рішень в державному управлінні з достатньою повнотою охоплюють основні напрями та галузі державного управління, однак, вони в основному орієнтовані на встановленні критеріїв оцінювання певних аспектів діяльності державного сектору та на подальше опитування за даними критеріями груп відповідальних осіб. Необхідно зазначити, що в ідеалі процес оцінювання державної роботи як група споріднених методик характеризується трьома головними аспектами [1].

Перший – оцінювання стандартів – визначення стандарту діяльності, якого повинна досягнути ефективна у своїй роботі державна установа. Оприлюднення стандарту, який має змагальний характер, може мотивувати персонал і продемонструвати зобов'язання удосконалення діяльності. Крім того, дані про досягнення установою у своїй діяльності певного стандарту можуть бути використані керівництвом (міністрами чи, наприклад, членами місцевих рад) як засіб моніторингу.

Другий – оцінювання результатів – порівняння діяльності організацій, що займаються схожою діяльністю або працюють у схожій соціальній сфері. В державному секторі за відсутності конкурентного тиску, який є у приватному секторі, такі критерії дозволяють судити про ефективність використання ресурсів організаціями у порівнянні з іншими подібними установами та можуть стати значним стимулом до підвищення ефективності і продуктивності діяльності.

Третій – оцінювання процесу – проведення серед групи організацій докладного вивчення процесів управління з метою з'ясування причин відмінностей у діяльності та запозичення найкращого досвіду.

Дослідження світового та українського досвіду виявляє, що здебільшого державне управління здійснюється за принципом управління „за відхиленням”. Принцип управління „за збуренням” застосовується вкрай рідко у зв'язку з недостатнім опрацюванням проблеми розпізнавання кризових ситуацій на ранній стадії їх можливого виникнення. Внаслідок цього втрачається певна кількість матеріальних і фінансових ресурсів – вони спрямовуються на ліквідацію „авральних” ситуацій. Контур

адаптивного прийняття рішень, який забезпечував би оцінювання рішень і управління належної якості, в системі державного управління практично не спостерігається. Підтвердженням цього є, наприклад, те, що зміни в державних установах здійснювалися і здійснюються, як правило, за принципом скорочення кількості працівників без належного врахування впливу таких змін на кінцевий результат діяльності цих установ. Відсутність такого адаптивного контуру спричиняє те, що якість управління залежить від того, наскільки вправно володіє мистецтвом управління його керівна ланка [2].

Низка сучасних моделей оцінювання якості державного управління зосереджена на внутрішніх процесах та спрямована, в основному, на поліпшення організації діяльності, при цьому точка зору зацікавленої сторони, наприклад, відповідного голови міністерства, береться до уваги лише частково. Наприклад, інформація часто збирається шляхом проведення опитувань з метою вивчення рівня задоволення населення урядовими програмами та політикою. Однак, такі опитування не виявляють побажань населення стосовно існуючих соціальних заходів і програм, оскільки вони оцінюють рівень задоволення вже запропонованими програмами, а не потребу у них загалом. Крім того, подібні опитування можуть не демонструвати дієвості заходів у впровадженні урядових програм чи їх соціально-економічного впливу [3]. Такі підходи до оцінювання якості управління можуть навіть стати причиною появи установ, які маючи ідеально відлагоджену систему управління, не виконують поставлених політичних завдань.

#### **Формулювання мети дослідження**

Метою роботи, в межах процесів державного управління, є дослідження досвіду формування критеріїв оцінювання та впровадження програм оцінювання якості рішень в державному управлінні інших країн з метою визначення застосованих підходів, розгляду їх переваг та слабких сторін, аналізу можливостей їх застосування в галузі вітчизняного державного сектору й формування напрямів розробки підходів до управління якістю рішень в державному управлінні України.

#### **Викладення основного матеріалу дослідження**

Складність та багатоплановість проблематики державного управління обумовлює доцільність використання міждисциплінарного підходу до дослідження державного управління, його задач і функцій [4]. Проблема підвищення якості державного управління належить до класу задач, які не можуть бути розв'язані в межах однієї дисципліни, а потребують спільного комплексного використання досягнень низки наукових напрямів: теорії державного управління, філософії, менеджменту, соціології, психології, економіки, математики, інформаційних технологій та інших [5].

Світовий досвід функціонування державної служби свідчить про наявність широкого спектру підходів до встановлення критеріїв оцінювання діяльності та до розробки і впровадження методів оцінювання якості рішень в державному управлінні.

За І. Адизесом [6] фокус державних організацій і установ повинен бути спрямований в першу чергу на їх функціонування у суспільстві, потім на ті цінності, які вони мають створювати, і на те, як такі цінності вимірювати, та на кінець на мінімізацію витрат на створення такої цінності. У довгостроковій перспективі необхідно фокусуватись на тому, як сприяти успішному функціонуванню більшої системи, до якої належить організація – до системи державного управління.

Під якістю рішення в державному управлінні будемо розуміти сукупність властивостей, якими характеризується управлінське рішення, що відповідають тією чи іншою мірою потребам успішного розв'язання проблеми та досягнення цілей управління.

Успіх будь-якого оцінювання якості управління залежить від того, чи зроблять його результати практичний внесок у прийняття рішень про майбутні програми чи перегляд поточних. Головною метою розробки та запровадження методик оцінювання якості рішень є підвищення ефективності управління, відтворення різних стратегій роботи та заохочення і мотивації до подальшого розвитку і навчання працівників державного сектору [7]. Розглянемо закордонний досвід у розробці та впровадженні критеріїв і процедур оцінювання якості державного управління.

З 1979 року державний сектор Великобританії переживає період важливих реформ. Серед найважливіших окремих заходів – створення мережі організацій „Наступні кроки”, які виконують більшість виконавчих функцій державного уряду, починаючи від соціальних виплат до забезпечення судових послуг поліції; від зберігання офіційних документів до захисту рибних запасів.

У 1992 році для підтримки впровадження принципів загального управління якістю у промисловості Великобританії був заснований британський фонд якості [8]. Британський фонд якості використовує модель ділової майстерності (МДМ), яка за такими дев'ятьма критеріями визначає оцінку діяльності організації (рис. 1.): керівництво – 10%; управління людьми – 9%; політика і стратегія – 8%; ресурси – 9%; процеси – 14%; задоволення співробітників – 9%; задоволення споживачів – 20%; вплив на суспільство – 6%; ділові результати – 15%.

Кожне представництво мережі виконавчих організацій державного уряду є унікальним у своїй галузі діяльності і пряме співставлення діяльності та управління в представництвах виявляється проблематичним. Тому було вирішено на досвіді застосування моделі МДМ встановити критерії

оцінювання діяльності мережі виконавчих організацій уряду, а в Англії і Уельсі розпочата програма встановлення критеріїв оцінювання результатів діяльності місцевих органів влади. Місцеві органи влади відповідають за надання великої кількості життєво необхідних послуг, таких як освіта, житло, планування використання землі, соціальне обслуговування, комунальні послуги, утилізація відходів тощо.

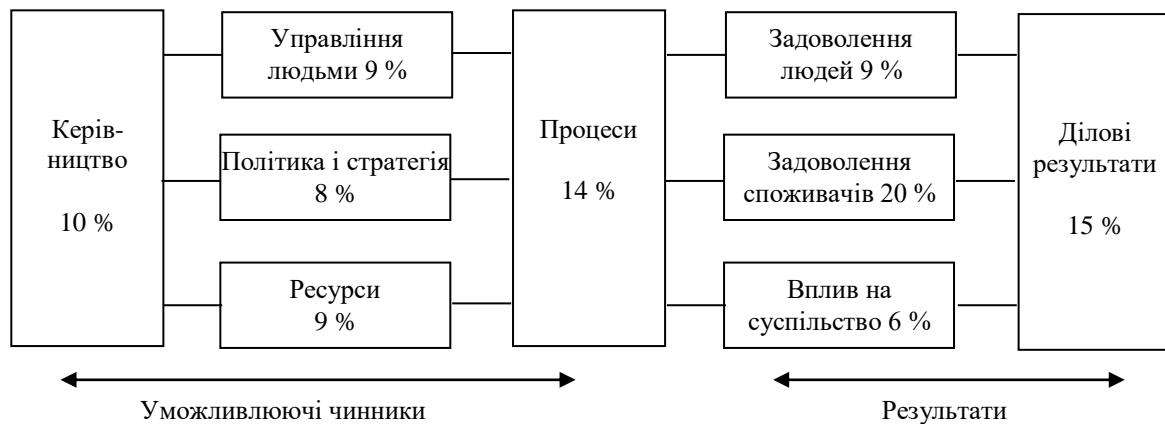


Рис. 1. Британська модель ділової майстерності

Підхід до оцінювання діяльності передбачає, що показники роботи визначаються окремо для кожної із сфер діяльності. Для того щоб забезпечити відповідальність оцінювання і не перевищити необхідних для збору даних ресурсів, кожний показник планувався разом з організацією, для оцінювання діяльності якої він використовувався. У зв'язку з великою кількістю проведених заходів і вибраних для порівняння сфер було встановлено близько 200 показників діяльності, які об'єднані у такі групи: загальні витрати, освіта, бібліотеки, державне житло, переробка відходів, заявки на землевпорядкування, пільги на податки ради, збір податків ради, перевірка закладів харчування, якість системи розгляду скарг, якість реагування екстрених служб, злочини і затримання, ресурси поліції, пожежна служба.

Поетапний процес встановлення критеріїв оцінювання ефективності роботи службовців представлено на рис. 2. Встановлення критеріїв оцінювання діяльності та управління у державних організаціях знайшло втілення у зростанні дієвості та ефективності, вдосконаленні управління й покращенні реалізації виконавчих функцій органів влади.

В результаті на сьогоднішній день і в широкому державному масштабі, і в місцевому існує політичне визначення цінності показників роботи та їх загальнодержавного оприлюднення. Наприклад, дані про напрями розвитку, опубліковані у 1996 році, виявили, що місцеві ради з найнижчими показниками діяльності у попередньому році значно їх покращили: п'ять найгірших рад покращили роботу на 30-60%. Проте незначна кількість рад продовжує працювати гірше, ніж інші. Ради з середнім або близькими до таких показниками роботи не показали покращення результатів, хоча порівняння зі схожими структурами, які мають значно кращі показники за таких самих витрат, дає перспективи вдосконалення. В той же час, наприклад, розгляд результатів роботи поліції виявив, що діяльність її окремих служб погіршилась, незважаючи на серйозне зростання фінансування, при цьому в інших підрозділах при значно повільнішому збільшенні бюджету спостерігається відчутне покращення роботи.

Необхідно зазначити, що у Великобританії процедури розробки критеріїв оцінювання і підхід до оцінювання діяльності все більше інтегруються у процеси прийняття рішень та використовуються державними установами для моніторингу якості своєї діяльності та спроб визначити сфери наступного вдосконалення і втілення планів.

У Швеції реформування державного сектора залишається важливою програмою на всіх рівнях урядування впродовж останніх десятиріч [9]. Впровадження нових методів поліпшення діяльності, зокрема через встановлення критеріїв оцінювання якості державного управління, є природним елементом цих процесів.

Домінантний напрям встановлення критеріїв оцінювання державної роботи можна визначити у таких чотирьох галузях (рис 3.):

- оцінювання управління фінансами урядових установ;
- встановлення міжнародних критеріїв оцінювання бюджетного процесу в уряді Швеції;
- співставлення з міжнародною практикою державних соціальних програм;
- щорічне встановлення критеріїв оцінювання місцевих органів державної влади.

На початку 1990-х років за дорученням уряду Швеції була розроблена і впроваджена процедура оцінювання фінансового менеджменту (ФМ) усіх центральних установ – так званий рейтинг ФМ.



**Рис. 2. Процес встановлення критеріїв оцінювання ефективності роботи**

Мета рейтингу – бути засобом регулярного контролю уряду над стандартами управління фінансами в установах, а також над результатами змін у розподілі відповідальності між центральним урядом та державними установами.

Рейтинг ФМ представляє собою оцінку, що складається з двох складових:

- зведена групова оцінка, що показує оцінювання управління фінансами в аспекті стосунків між центральним урядом та урядовими установами;
- оцінка установи, що показує оцінювання фінансового менеджменту на рівні установи – наскільки державні установи відповідають загальним вимогам щодо управління фінансами.

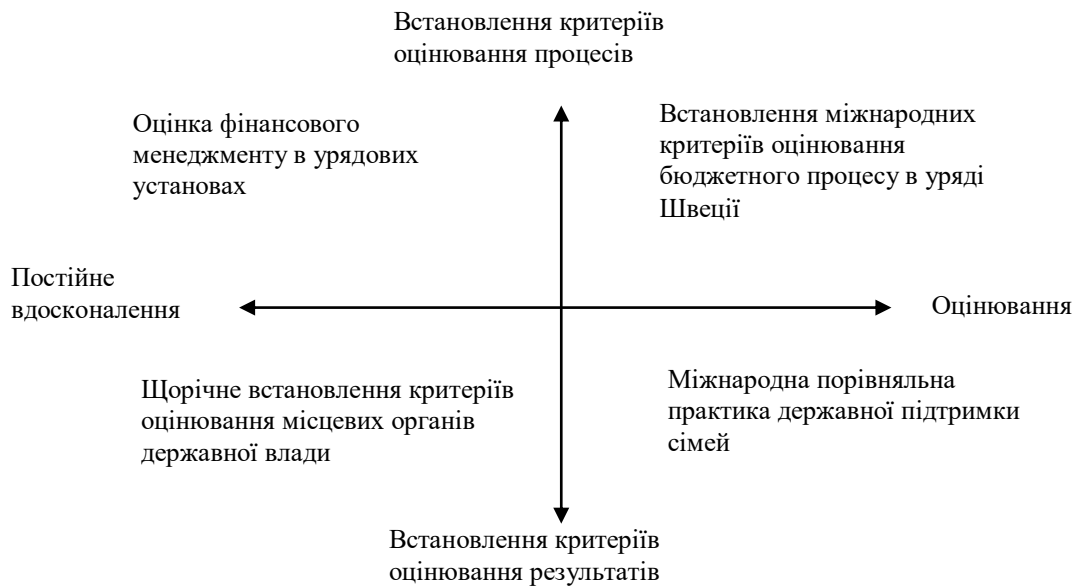
Обидва види оцінок виставляються за трьохбальною шкалою А, В, С та утворюють три групи ФМ-рейтингу:

1. АА і АВ – цілком задовільно;
2. АС, ВА, ВВ, ВС – задовільно;
3. СА, СВ, СС – незадовільно.

З метою гарантування якості при визначенні оцінки збирається будь-яка інформація, яка вважається необхідною для оцінювання.

Зведена групова оцінка формується на основі оцінювання організацій за низкою факторів, наприклад, таких:

- аудиторські звіти;
- перевищення витрат асигнувань;
- звіти у бухгалтерію центрального уряду;
- управління готівкою;
- врегулювання платежів;
- перевірки закриття і відкриття балансів у заключних звітах.



**Рис. 3. Схема шведського досвіду у встановленні критеріїв оцінювання у чотирьох галузях державної служби**

Оцінка діяльності установи складається в результаті обробки відповідей за анкетною, в якій містяться запитання про статті балансового звіту та доходної частини, наприклад, про такі статті:

- управління та визначення вартості несплачених кредитів;
- пропорційне співвідношення втрат за безнадійними боргами та процентів, випланих за простроченими платежами;
- облік основних фондів;
- облік асигнованих сум.

З 1993 року здійснюється щорічне встановлення критеріїв оцінювання фінансів місцевих органів влади Швеції з метою висвітлення фінансових результатів місцевої влади у цілому. Результати оприлюднюються у формі щорічного звіту „Як дорого коштує твоя місцева влада”, що містить інформацію з річних звітів за минулий рік, поданих місцевими органами. В звіті міститься аналіз показників, що описують всі галузі господарської діяльності місцевої влади.

При цьому щорічно розробляється та аналізується близько 140 різних показників для кожного органу місцевої влади. Основу всіх використовуваних видів показників складають статистичні дані з річних звітів органів місцевої влади, дані про населення, операційна та кадрова статистика. Всі показники можна поділити на такі групи:

- фінансові показники: інформація з балансових звітів місцевих органів влади, наприклад, дані доходу/прибутку, боргу на душу населення, платоспроможності тощо;
- показники програм соціального захисту: питання освіти, захисту дітей та людей похилого віку, наприклад, витрати на таку діяльність на одного мешканця, шкільні витрати на одного учня, витрати на забезпечення пенсіонерів тощо;
- показники трансфертних платежів, кадрового забезпечення і зайнятості: наприклад, розмір пільг соціального забезпечення на одного мешканця, рівень дотацій на культурні заходи, кількість працівників на душу населення тощо.

Результати аналізу даних формуються в одній з таких форм: процентні показники як індекс, у шведських кронах на душу населення або узагальнено у кронах на групу показників. Модель впровадження державними установами процесу встановлення критеріїв оцінювання в Швеції показана на рис. 4.

Окрім висвітлення щорічного стану управління в місцевих органах влади, важливою метою є проведення постійного аналізу причин існування відмінностей між різними місцевими органами влади. Проте основна проблема розглянутих показників такого характеру полягає в недостатньому ступені порівняльності, що існує між різними органами державної влади. Спостерігаються суттєві розходження між розробленими у різних органах місцевої влади організаційними і робочими методами із стандартами, що вибрані для подачі базових даних.

Необхідно зазначити, що розвиток державного менеджменту обов'язково передбачає вивчення досвіду у таких питаннях, як аналітичні підходи і використання міжнародних критеріїв оцінювання.



Рис. 4. Процес встановлення критеріїв оцінювання діяльності

Останнім часом з'явилися причини для стрімкого розвитку міжнародного порівняння та аналізу характеру критеріїв оцінювання:

- зростаюча глобалізація та міжнародна взаємозалежність;
- відсутність вітчизняних об'єктів для порівняння;
- пошук конкуруючих альтернатив;
- розширення масштабів дискусій і роздумів.

Важливим аспектом розвитку роботи з показниками у Швеції вважається розробка показників для використання на рівні як центральних так і місцевих органів влади. Однаково важливим є також завдання створити моделі, здатні пояснити відмінності між окремими органами державної влади чи їх підрозділами.

У Фінляндії в 1992-1993 роках було проведено порівняння міжнародних досягнень у державному управлінні та встановлено, що у фінській системі державного менеджменту не виконувалось ніякого серйозного оцінювання якості державної роботи [10]. Тому була розпочата програма оцінювання політики державного менеджменту.

Оцінювання якості державного управління може проводитись з різних міркувань та з різними цілями. Один з можливих мотивів – визначення успішності чи неуспішності певних дій, рішень або реформ. Ще один можливий мотив – оцінка діяльності службовців, осіб, що приймають рішення, радників з питань політики у тій чи іншій сфері, виконавців рішень. Третій можливий мотив – потреба у створенні основи для краще поінформованого політичного вибору. Часто оцінювання якості є єдиним способом отримати цілісну картину складних результатів програми державного управління, у тому числі можливих небажаних побічних ефектів.

У випадку з Фінляндією останній з трьох можливих мотивів виявився найважливішим – загальні цілі програми оцінювання більше спрямовані на перспективу, аніж на ретроспективу. Головні з них передбачають такі дії:

- створення бази для з'ясування урядом найважливіших пунктів його програми на решту терміну;
- отримання цілісної картини змін у державному секторі впродовж останніх десяти років, наприклад, чи працює він по-іншому, чи коштує менше, чи став дієвішим, як різні сторони розглядають зміни;
- порівняння політики уряду Фінляндії з іншими країнами з метою встановлення вихідного критерію для визначення місця, яке посідає країна у світі щодо якості роботи державного сектора.

Заходи з оцінювання якості державного управління у Фінляндії характеризуються тим, що не передбачають жодних складних зусиль розв'язати всі методологічні і теоретичні проблеми, що обов'язково з'являються у непростих оціночних дослідженнях. Взагалі оцінювання якості діяльності можна поділити на два види:

- цільове оцінювання – зосереджене лише на досягненні офіційних цілей програми оцінювання;
- нецільове оцінювання – зосереджене на більш загальних результатах програми.

Нецільове дослідження має на меті вивчення результатів програми діяльності державного

сектору незалежно від того, чи вони прямо визначені як конкретні завдання, наприклад, можливі небажані побічні ефекти, або відповідність завдання програми навколишньому середовищу у світлі змін з початку її впровадження. Отже, у нецільовому оцінюванні пропонується більш широкий блок критеріїв.

При оцінюванні урядових програм та якості державного управління в цілому найчастіше вибирається цільове оцінювання, особливо якщо воно здійснюється державною службою. Однак, при цьому дуже часто постає проблема невизначеності – нечіткості завдань політики, їх двозначності чи навіть суперечливості.

Фінську програму оцінювання якості державного управління найкраще визначити як нецільове оцінювання, яке ґрунтується на наборі критеріїв, спрямованих на охоплення питань, що будуть найбільш відповідними для майбутнього прийняття рішень.

Оцінювання здійснюється за чотирма групами критеріїв впливу:

- наслідки дій уряду з точки зору громадян, тобто думка громадян про рівень і якість державної служби;
- керованість державного сектора з точки зору виробників політичних рішень, в тому числі, його здатність пристосовуватись до змінних умов;
- ефективність і дієвість функціонування державних органів і державного сектора в цілому;
- робоча атмосфера, якість керівництва і мотивації персоналу в урядових організаціях.

Ідея програм оцінювання полягає у встановленні того, наскільки за критеріями впливу покращилась робота урядових організацій за період їх оцінювання.

Крім того, було введено два критерії, за якими оцінювали процес урядової програми у цілому:

- якість процесу впровадження програми;
- цілісність програми та відповідність її завданням з перспективи сьогодення.

Разом з оцінюванням виконані дослідження окремих складових і аспектів урядових програм з тим, щоб отримати достатнє висвітлення всіх цих позицій. Однак сьогоденній підхід до оцінювання державного управління у Фінляндії – це компроміс між потребою у зборі даних з метою правильного застосування в роботі всіх критеріїв і ресурсними обмеженнями, насамперед, часовими і бюджетними.

Увага фінської програми зосереджується більше на плануванні теперішньої роботи організацій та установ, аніж на глибинному обґрунтуванні детальних наслідків окремих аспектів програм. Проте для випробування правильності теоретичної моделі зібрані оригінальні дані реалізації урядових програм.

При плануванні фінської програми оцінювання діяльності державної служби було вжито деяких заходів для забезпечення відповідності результатів і отримання матеріалу для аналізу потреб майбутніх урядових програм :

- керівна група програми оцінювання складалася з осіб, безпосередньо причетних до планування нових програм;
- керівна група звітувала перед міністерською робочою групою, чим гарантувалось, що будуть відомі сподівання осіб, що приймають рішення;
- тривалість оцінювання програми встановлювалась з метою достатньо раннього отримання остаточних результатів для використання їх при плануванні наступних етапів урядової програми;
- поширення результатів оцінювання на семінарах і під час інших заходів для стимулювання громадських дебатів стосовно змін у державному секторі;
- крім окремих досліджень передбачена підготовка двох загальних звітів, де політика уряду оцінюватиметься в цілому.

Програма оцінювання складається з 12 взаємодоповнюючих досліджень, вибраних таким чином, щоб охопити основну урядову діяльність із різних оцінювальних перспектив, що визначаються зазначеними вище чотирма критеріями впливу і двома процесуальними критеріями. Дослідження поділяються на дві основні групи:

**А) Дослідження, в яких увага зосереджена на одній окремій урядовій реформі:**

1. Державні служби виходять на ринок. Досвід та позиції нових державних підприємств і компаній.
2. Впровадження політики реформ у Міністерстві торгівлі і промисловості та Міністерстві внутрішніх справ.
3. Вплив спрямованої на результати системи менеджменту на організаційну культуру урядових установ.
4. Вплив реформ на регіональні та провінційні органи влади.
5. Погляди громадян на державні послуги.
6. Фінансові результати комерціалізованих установ.

**Б) Дослідження, в яких увага зосереджена на урядовій програмі реформ в цілому або на її результатах в цілому:**

1. Позиції вищих посадових державних службовців стосовно реформ у державному менеджменті.
2. Погляди політиків на успіхи реформ.



3. Фінансовий та економічний вплив на реформи в державному менеджменті.
4. Міжнародне порівняння реформ фінського державного управління.
5. Підсумковий звіт.
6. Планування оцінювання реформ державного менеджменту у Фінляндії.

Головна мета оцінювання якості управління у Фінляндії – вдосконалення державного управління, тому головна увага чітко зосереджена на майбутньому:

- скерувати дії уряду;
- вдосконалити знання про роботу державного сектора, а особливо про зміни, що відбулись упродовж останніх років;
- забезпечити довідковою інформацією, яка ґрунтується на порівнянні з іншими країнами, щоб показати місце Фінляндії щодо якості державного сектора на міжнародній арені.

У звіті щодо оцінювання якості державного управління висвітлюються такі головні методологічні питання:

- оцінка цілей;
- визначення критеріїв і підготовка матеріалу для аналізу;
- період часу або тривалість програм;
- причинні зв'язки: зміни відбуваються внаслідок реформ чи через інші чинники;
- наступні після оцінювання заходи.

Необхідно зазначити, що у кінцевому звіті найбільшою мірою наголошується на рекомендаціях і висновках, які особливо стосуються майбутньої роботи. Звіт про міжнародні порівняння формує критерій оцінювання місця Фінляндії відносно інших країн, що використовували подібну стратегію управління, і також допомагає визначити можливості вдосконалення управління та їх впровадження.

Оцінювання якості спрямовувалось на подвійний мотиваційний ефект: розширення знань в адміністраціях про функціонування державної служби і в зміцненні культури оцінювання у державному секторі.

Отже програма оцінювання якості управління у цілому подає загальну картину трансформації державного управління Фінляндії, зокрема з другої половини 1980-х, та поінформоване бачення ролі реформ у цій трансформації. Найважливішим використанням результатів програми є визначення наступних ініціатив уряду для просування вперед при більшій продуктивності та менших витратах.

Підсумовуючи фінський досвід, зазначимо, що оцінювання державного управління у Фінляндії спирається на низку досліджень програм та дій уряду, зокрема, таких як прийняття програм спрямованих на результати виконання бюджету і системи управління, передача повноважень і управління персоналом, структурні реформи державних організацій і органів державної влади, перетворення урядових установ на державні чи приватні підприємства, зміни у фінансових стосунках між центральним урядом і місцевими органами влади.

Цінність фінської програми оцінювання якості державного управління полягає в тому, що в ній використовуються практичні ілюстрації системного підходу до оцінювання і висвітлення головних методологічних труднощів в аналізі державного управління .

### Висновки

Аналіз систем та підходів оцінювання якості державного управління виявив, що вони в основному носять врахувально-звітний характер і не передбачають оцінку якості рішень, що приймаються, не дозволяють приймати рішення з заданим рівнем якості, керувати якістю державного управління та фактично не можуть суттєво підвищити ефективність функціонування комплексного механізму державного управління [11].

Так, оцінювання діяльності державного сектору, орієнтоване на результати, зосереджується в основному на двох чинниках: вплив порівняльної статистики на громадськість та дії представників влади, від яких очікують зрозумілої реакції на цю статистику. При цьому відчутні обмеження ефекту від такого оцінювання. Так лише ті органи влади, які продемонстрували найгірші результати діяльності, значно їх покращили після оприлюднення відповідної інформації. Ті ж органи, діяльність яких була оцінена як середня чи близька до середнього рівня, не поліпшували її навіть упродовж декількох років, незважаючи на фактичні масштаби вдосконалень. Можна вважати, що за таких підходів мотиваційний ефект у державній роботі з середнім рівнем якості знижується до нуля і можна припустити далі, що він може стати мінусовим у випадках, де показники діяльності перевищують норму. Оцінювання результатів діяльності може не реалізуватись в практичній площині. Певні рішення в процесі державного управління вже прийняті і не можуть бути відмінені через результати оцінювання чи корегування рішень, що вже реалізуються, може бути дуже складним.

Дослідження виявляє, що здебільшого державне управління здійснюється за принципом реактивного управління „за відхиленням” [12]. При цьому відстежується відхилення від заданого або бажаного стану. Принцип активного управління „за збуренням”, при якому відстежуються параметри впливів і на основі прогнозування визначаються можливі наслідки цих впливів, застосовується вкрай

рідко у зв'язку з недостатнім опрацюванням проблеми розпізнавання кризових ситуацій на ранній стадії їх можливого виникнення. Внаслідок цього втрачається певна кількість матеріальних і фінансових засобів – вони спрямовуються на ліквідацію „авральних” ситуацій. Контур адаптивного прийняття рішень, який забезпечував би оцінювання рішень і управління належної якості, в системі державного управління практично не спостерігається. Підтвердженням цього є, наприклад, те, що зміни в державних установах здійснювалися і здійснюються, як правило, за принципом скорочення кількості працівників без належного врахування впливу таких змін на кінцевий результат діяльності цих установ. Якщо такого контуру не існує, то це призводить до того, що якість управління залежить від того, наскільки вправно володіє мистецтвом управління його керівна ланка.

Критерії оцінювання результатів не можуть дати вичерпного пояснення причин досягнення чи недосягнення установою певного рівня якості роботи. Необхідно брати до уваги, що існує тісний взаємозв'язок між процесом прийняття рішень, результатами і наслідками. Тому підвищення ефективності комплексного механізму державного управління передбачає прийняття рішень з заданим належним рівнем якості. Це потребує розробки методик і стратегічних підходів до оцінювання якості управління, які ґрунтуються на чітких і зрозумілих аналітичних критеріях і які інтегруються в процес прийняття рішень механізму державного управління, що дозволить прогнозувати якість рішення ще на етапі його прийняття та в разі необхідності скорегувати його для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей управління. Таким чином, для прийняття рішень в державному управлінні з заданим належним рівнем якості необхідно розробити методіку оцінювання якості, яка ґрунтується на чітких і зрозумілих аналітичних критеріях і яка інтегрується в процес прийняття рішень, що дозволить прогнозувати якість рішення ще на етапі його прийняття та в разі необхідності скорегувати його для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей управління [13].

Подальші дослідження необхідно спрямувати на розробку систем підтримки прийняття рішень, які реалізують методики оцінювання державних рішень та забезпечують прийняття рішень з необхідним рівнем якості.

#### Список використаної літератури

1. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі: Доповіді, виголошені на зустрічі Мережі менеджменту діяльності Служби державного менеджменту ОЕСР. – Львів: Львівський філіал УАДУ при Президентові України, 2000. – 137 с
2. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / Федорчак О.В. // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)
3. Оценка программ: методология и практика / Под. ред. А.И. Кузьмина, Р.О. Салливан, Н.А. Кошелевой. М., 2009.
4. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: [Моногр.] / А.О. Дегтяр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.
5. Abramov R.A., Mukhaev R.T., Sokolov M.S. Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo i regional'nogo upravleniya v kontekste proektnogo podkhoda // Teoreticheskaya i prikladnaya ekonomika. 2017. № 1. С. 96-112. Адизес И. Управля изменениями / И. Адизес. – СПб.: Питер, 2009. – 224с.
6. Адизес И. Управля изменениями / И. Адизес. – СПб.: Питер, 2009. – 224с.
7. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В.Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328с.
8. Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom / ECD Working Paper Series. 2010. No 24. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_24.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_24.pdf) (03.12.13).
9. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Ведунг Е. . – Київ: Всеуито, 2003. – 314 с.
10. Вайс К. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачук та М. Корчинська; наук. ред. пер. О. Килієвич. Київ, 2000.
11. О.В. Половцев, А.П. Рачинський Сучасні підходи до формування методологічного змісту механізмів трансформації управлінських рішень у системі державного управління Вісник НАДУ при Президентові України (Серія “Державне управління”), 1’2018, стор: 52-60, Автори: Половцев О., Рачинський А. / завантажити
12. Барциц И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) / И.Н. Барциц // Теория и практика управления. – 2005. – № 3. – С. 34-58.
13. Половцев О.В., Чекригін М. В. Сучасні трансформації системи державного управління: формування методологічного змісту механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О.В. Половцев, М. В. Чекригін // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету / голов. ред. проф. Лопушинський І.П. – 2018. – № 1. – Режим доступу: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>. – Назва з екрана

#### References

1. Establishing evaluation criteria, evaluation and strategic management in the public sector: Reports delivered at the meeting of the OECD Public Management Service Network. - Lviv: Lviv branch of UAPA under the President of Ukraine, 2000. - 137 p
2. Fedorchak OV Classification of mechanisms of public administration / Fedorchak OV // Democratic governance. - 2008. - № 1. - Electronic scientific professional publication. - Access mode: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)
3. Ocenka programm: metodologija i praktika. Pod. red. A.I. Kuz'mina, R.O. Sallivan, N.A. Koshelevoj. Moscow, 2009.
4. Degtyar AO Derzhavno-upravlinsky resheniya: informatsiino-analytychne ta organizatsiyne zabezpechennia [State and administrative decisions: information-analytical and organizational support]. Tar. - H.: HarRI NAPA Publishing House "Master", 2004. - 224 p.
5. Abramov R.A., Mukhaev R.T., Sokolov M.S. Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo i regional'nogo upravleniya v kontekste proektnogo podkhoda // Teoreticheskaya i prikladnaya ekonomika. 2017. № 1. pp. 96-112.
6. Adizes I. Managing change / I. Adizes. - СПб.: Питер, 2009. – 224 p.
7. Bakumenko VD Formation of state-administrative decisions: problems of theory, methodology, practice: monograph / V.D. Bakumenko. - K.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 p.
8. Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom / ECD Working Paper Series. 2010. No 24. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_24.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_24.pdf) (03.12.13).
9. Vedung E. Ocinjuvannja derzhavnoi politiki i program. Per. z angl. V. Shul'ga. Kiev, 2003.
10. Vajs K. Ocinjuvannja: Metodi doslidzhennja program ta politiki. Per. z angl. R. Tkachuk ta M. Korchins'ka; nauk. red. per. O. Kilievich. Kiev, 2000.
11. O.V. Polovtsev, A.П. Rachynsky Modern approaches to the formation of the methodological content of mechanisms for the transformation of management decisions in the system of public administration Bulletin of NAPA under the President of Ukraine (Series "Public Administration"), 1'2018, pp. 52-60, Authors: Polovtsev O., Rachynsky A. / download
12. Barzitz I.N. Indicators of the effectiveness of public administration (subjective view of international standards) / IN Barzitz // Theory and practice of management. - 2005. - № 3. - P. 34-58.
13. Polovtsev OV, Chekrigin MV Suchasni transformatsii systemy derzhavnoho upravlinnia: formuvannia metodologichnoho smistu mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Modern transformations of the state management system: formation of the methodological content of public administration mechanisms] [Electronic resource]. Polovtsev, MV Chekrigin // Theory and practice of public administration and local government: electr. Science. profession. kind. Kherson National Technical University / Chairman. ed. prof. Lopushinsky IP - 2018. - № 1. - Access mode: <http://www.irbis-nbu.gov.ua>. - Name from the screen