

УДК 35.077

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ОЦІНЮВАННЯ” В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ*Лусакова Л.І.*

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

I. Вступ

Оцінювання державно-управлінської діяльності є необхідним елементом процесу державного управління, адже воно дає змогу визначити якість роботи системи публічного адміністрування з виконання функцій державного управління та загальний рівень політичного управління в країні. Для розуміння суті оцінювання важливо проаналізувати основні погляди щодо його визначення, зокрема таких учених, як: А. Беляєв, К.Г. Вайс, Е. Ведунг, Х. Вольманн, А. Воронков, С. Гайдученко, Т. Дай, Ч. Еткін, О. Кокіц, Л. Кронбах, В. Малиновський, В. Маршаков, Д. Нахмаяс, Л. Пал, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Паттон, Л. Пашко, Е. Посавак, Л. Приходченко, П. Россі, О. Рудік, Л. Рутмен, В. Тертичка, Г. Фрімен, Ф. Хміль, Д. Циганков, Е. Челімські, Н. Чижов та ін. Дослідивши визначення поняття, запропоновані цими науковцями, ми можемо зробити висновок, що, формулюючи їх, автори найчастіше вказують на оцінювання політики, програм та персоналу (чи людських ресурсів), тому визначення терміна “оцінювання” залежить від сфери його застосування. Крім того, оцінювання як результат розвитку контрольної та дослідницької діяльності має такі “суміжні” сфери, як аудит адміністративної діяльності, обстеження, моніторинг і соціальне дослідження, і має міждисциплінарний характер. Таким чином, через те, що оцінювання державно-управлінської діяльності може мати кілька рівнів об’єктів (державний апарат у цілому, орган державної влади, структурний підрозділ органу державної влади, державна служба, державний службовець, окремі операції процесу державного управління, державна політика, програми, проекти тощо), можливе одночасне використання його різних визначень. Постає проблема концептуального узагальнення підходів до розуміння вказаного поняття й формулювання відповідного визначення.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути найпоширеніші в науці та практиці державного управління визначення поняття “оцінювання” й окреслити власне розуміння його суті як одного із концептуальних елементів державно-управлінської діяльності.

III. Результати

Очевидна складність визначення поняття “оцінювання” зумовлена його зв’язком як з теоретичною наукою, так і з практикою. Воно може розглядатися і як спосіб вивчення реальності, що використовується в різних науках, і як спосіб забезпечення ефективності державного управління шляхом надання своєчасної та якісної інформації. У свою чергу, державно-управлінська діяльність може оцінюватись як з погляду кінцевого результату її впливу на соціально-економічний розвиток країни, регіону, їх зрівняльне становище, так і з погляду ефективності її організації, результативності адміністрування, раціональності інститутів і функцій виконавчої влади. І хоча другий погляд відрізняється вужчим розумінням, він відповідає потребі вдосконалення державного управління, адже в першому випадку оцінюється ефективність і результативність діяльності органів державної влади, а в другому – створення в них умов для ефективності [14, с. 44–45]. Аналіз наукової літератури свідчить, що єдиного підходу до тлумачення поняття “оцінювання”, його сутності і значення не існує. У наукових джерелах часто поняття “оцінювання” трактується як метод або процес дослідження наслідків та результатів певної діяльності шляхом вивчення цінності діяльності, досягнення цілей, адекватності обставинам, відповідності стандартам управління різних сфер діяльності. Розглянемо існуючі підходи до визначення “оцінювання”, зокрема, за такими найбільш розробленими в науці напрямками, як: оцінювання державної політики, оцінювання програм, оцінювання персоналу. Їх структурування дасть змогу виокремити найбільш суттєві ознаки оцінювання як процесу з огляду на його форму, зміст і спрямованість, мету, що допоможе сформулювати узагальнювальне визначення цього поняття.

Багато дослідників розуміють оцінювання як дослідження або аналітичний процес. А. Воронков використовує поняття “програмна оцінка”, хоча і виходить із терміна *program evaluation*, який зараз наймовірніше був би перекладений як “оцінювання програм”. На відміну від програмного аналізу, програмне оцінювання, за дослідником, – це аналітичний підхід, що застосовується для виявлен-

ня і вимірювання фактичних результатів програм, які або завершені, або перебувають у процесі здійснення [5, с. 89]. Цей погляд на оцінювання може стати об'єктом критики через уточнення, які роблять неможливим попереднє оцінювання. Х. Вольманн пропонує широке розуміння оцінювання як аналітичної процедури та інструмента, покликаного добувати всю інформацію для оцінювання продуктивності, процесу і результату політичної програми або заходу [13]. В "Англійсько-українському словнику термінів і понять з державного управління" *evaluation* перекладається як "оцінка", що прирівнюється до ретельного аналізу програми з метою визначення її вартості й внесення будь-яких необхідних адміністративних чи політичних змін [1, с. 42]. О. Рудік під оцінюванням програм розуміє незалежне та об'єктивне дослідження функціонування існуючих програм з метою визначення адекватності їх коротко- і довгострокових результатів сьогочасним обставинам, а під оцінюванням політики – аналітичну діяльність з питань визначення результатів і наслідків політики, яка була затверджена і впроваджується [20, с. 81]. В. Маршаков визначив, що політичне оцінювання є емпіричним дослідженням, у якому широко використовуються методи соціальних наук, яке проводиться з метою підвищення загальної якості політики в будь-якій галузі і результати якого дають змогу коригувати політичну програму, що реалізується, передбачати і впливати на її результати [13]. А. Беляєв та Д. Циганков зауважують: "Під оцінюванням політики і програм у західній традиції розуміється аналітична процедура, спрямована на діагностику та осмислення досягнення цілей і впливу державної політики (політико-адміністративних заходів)" [2]. В "Енциклопедичному словнику з державного управління" Л. Приходченко виходить із такого розуміння оцінювання: "систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін... В системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов" [9, с. 504]. Автор визначення поняття "оцінювання програм та проектів" в "Енциклопедичному словнику з державного управління" О. Кокіц подає його так: "процес визначення очікуваних суспільно корисних результатів реалізації програм і проектів, що здійснюється на основі вимірювання майбутніх вигод – ви-

трат у координатах результативності, ефективності, економічності", а в аналізі публічної політики він вбачає "систематичне дослідження процесу реалізації програм і проектів з огляду на відповідність впливів цілям політики, встановлення ефективності та результативності політики де-факто" [9, с. 505].

Визначення поняття "оцінювання", що зустрічаються в науковій літературі, характеризуються й різним рівнем узагальнення змісту цього явища. В деяких визначеннях прагнення виокремити найбільш сутнісну рису оцінювання призводить до формулювання занадто "розмитих" дефініцій. Так, має право на існування, однак є спірним розуміння "оцінювання" як збирання інформації. Наприклад, дуже загальне визначення, відповідати якому могло б не тільки одне це поняття, запропонував Ч. Еткін. На його думку, оцінювання – це збирання і презентація підсумованих даних тим, хто приймає рішення [4, с. 27–28]. Більш конкретним, хоча теж, на наш погляд, недосконалим, є розуміння поняття оцінювання програм М. Паттоном. Він вважає, що це – систематичний збір інформації для заздалегідь визначених користувачів із заздалегідь визначеними цілями з широкого кола питань, пов'язаних з програмою [11]. Запропоновані визначення не вважаємо вдалим, оскільки не можна ставити знак "дорівнює" між складним процесом оцінювання та окремими операціями щодо збирання, презентації інформації.

Ряд визначень тлумачить оцінювання як з'ясування реалій, подій, перевірку стану політики чи програми, що надає оцінюванню переважно прикладного характеру. Так, Л. Кронбах визначив оцінювання як системне вивчення подій, що відбуваються і які є наслідком поточної програми, – вивчення, спрямоване на допомогу у вдосконаленні цієї чи інших програм, які мають однакову загальну мету [4, с. 31]. Е. Посавак найбільш загальним і поширеним вважає таке розуміння оцінювання: "це систематичне порівняння ходу програми або її результатів із набором реальних або умовних показників" [18, с. 28]. У "Посібнику з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку" оцінювання визначено так: "управлінська функція, яку застосовують періодично та селективно за потреби здійснити незалежну, системну й об'єктивну перевірку стану прогресу щодо досягнення чи відхилення від досягнення очікуваних результатів" [19, с. 14]. К. Вайс є автором найбільш цитованого визначення поняття "оцінювання", за яким це систематичне оцінювання операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики [3, с. 25]. В. Тертичка серед інших класифікаційних підходів до аналізу

державної політики розглядає оцінювання альтернатив-стратегій за відповідністю результатів цілям політики [21, с. 79]. Науковець дає таке визначення оцінювання: “це з’ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи політики, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики тощо” [21, с. 582]. У конспекті лекцій курсу “Оцінювання державної політики та програм” В. Тертичка та В. Купрій про оцінювання програм пишуть, що воно “є сферою діяльності, спрямованої на збір, аналіз, тлумачення та передачу інформації про ефективність державних програм, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов” [22]. Водночас зауважимо, що оцінювання не зводиться тільки до систематичного оцінювання, перевірки чи порівняння, ймовірніше це певна сукупність методів. Зокрема, Л. Пал називає оцінювання сукупністю методів вибору і наводить визначення, запропоноване П. Россі та Г. Фріменом. Ці дослідники розуміють оцінювання як “систематичне застосування методів дослідження суспільних наук для оцінки основних понять, проектів, здійснення та користності програм соціального втручання” [15, с. 72]. Е. Челімські визначає оцінювання як застосування методів системних досліджень для вивчення способу організації програми, її втілення і результативності [4, с. 29]. Е. Ведунг наводить визначення Л. Рутмена (“застосування методів дослідження для вимірювання результативності діючих програм”), але вважає його таким, якому притаманний досить вузький погляд на суть оцінювання [4, с. 26].

Є ряд визначень, автори яких на чільне місце ставлять оцінювання фактичного впливу політики чи програм. Так, В. Парсонс наводить визначення, запропоноване Т. Даєм: “оцінювання публічної політики – це об’єктивна, систематична, емпірична перевірка впливу, який мають поточні політики на свої цільові групи з точки зору цілей, яких вони мають досягти”. Також Т. Дай вважає, що оцінювання публічної політики – це вивчення її наслідків [16, с. 462]. Д. Нахмаяс визначив оцінювання політики як об’єктивний систематичний та емпіричний аналіз впливів політики і державних програм на цілі, яких вони намагалися досягти [8, с. 187]. Із цього самого погляду, але більш узагальнено сформулювала суть оцінювання Організація економічного розвитку і співпраці – як процес систематичного вимірювання цінності або значущості політики чи програми [22].

Е. Ведунг, проаналізувавши ряд визначень поняття “оцінювання”, справедливо вказав, що оцінювання розуміється здебі-

льшого як означення майже будь-якого зусилля в систематичному мисленні. Дослідник запропонував таке пояснення терміна, що цілком відповідає розумінню суті оцінювання як ретельного ретроспективного визначення переваг, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій [4, с. 20–21].

Певні сутнісні особливості оцінювання державно-управлінської діяльності виявлено в процесі аналізу підходів до оцінювання персоналу. Наведемо ряд найбільш характерних для цього напряму дефініцій. Так, Л. Пашко під оцінюванням людських ресурсів у сфері державного управління розуміє систематичний процес безперервного, послідовного і регулярного вдосконалення, розвитку та навчання, що спрямовується на стійке зростання результатів діяльності як кожного оцінюваного державного службовця, так і організації в цілому [17, с. 100]. В. Малиновський визначає оцінювання персоналу як процес, що складається із систематичного збирання та аналізу інформації стосовно показників діяльності працівників упродовж тривалого часу [12, с. 111]. Н. Чижов пише, що оцінювання персоналу – це визначення кількісної та якісної міри відповідності працівників обійманій посаді [6, с. 395]. Ф. Хміль вважає, що під оцінюванням персоналу потрібно розуміти виражений у письмовій або усній формі процес оцінювання життєвої позиції, особистісних рис, поведінки і рівня виконання працівниками завдань, важливих для досягнення місії та цілей організації [23, с. 285]. В “Енциклопедичному словнику з державного управління” наведено тлумачення оцінювання персоналу, сформульоване О. Пархоменко-Куцевіл, яка пропонує визначати його як здійснення процесу співвідношення результатів діяльності персоналу державної служби або органів місцевого самоврядування з цілями, які стоять перед державною службою чи цими органами, відповідно [9, с. 504–505].

Загальним для цих визначень є акцент на процесному характері оцінювання персоналу. Із цього погляду показовим є також визначення терміна “оцінювання персоналу державної служби”, сформульоване С. Гайдученко. На її думку, це процес, який забезпечує взаємодію складових елементів системи, призначеної для отримання інформації про результати порівняльного аналізу особистісних якостей і здібностей, професійного потенціалу, результатів діяльності персоналу з вимогами посад, що має сприяти досягненню цілей органу державної влади і кожного державного службовця [7, с. 7]. Це визначення оцінювання персоналу містить необхідні складові оцінювання як процесу (отримання необхідних вхідних даних,

безпосередньо оціночне дослідження на їх основі, використання відкритих стандартів) і встановлює його мету.

Наведені визначення поняття “оцінювання” дали нам змогу виробити власне бачення оцінювання державно-управлінської діяльності. Хоча зазначене словосполучення використовується в наукових джерелах, наприклад, В. Козаков наводить алгоритм оцінювання державно-управлінської діяльності [10, с. 72], сутнісно поняття оцінювання державно-управлінської діяльності ще не має однозначного тлумачення. Під час формулювання визначення цього поняття ми виходимо з таких позицій. По-перше, що таке оцінювання за своєю формою і суттю? Це управлінська функція і вид дослідної діяльності (що реалізується, насамперед, як аналітичний процес), характерними рисами яких є добір та аналіз за визначеними критеріями інформації щодо досліджуваного об'єкта. По-друге, на що воно спрямоване? Особливістю категорії, що розглядається, є те, що оцінювання застосовується до процесу та/або результатів діяльності державних установ як системи, окремих органів та їх складових, включаючи персоналії, стосовно відповідності встановленим критеріям (параметрам) досягнення цілей, виконання завдань, дотримання стандартів тощо. По-третє, з якою метою проводиться оцінювання державно-управлінської діяльності? Оцінювання державно-управлінської діяльності має на меті отримання даних щодо дійсних і прогнозних параметрів провадження державно-управлінської діяльності, досягнення результатів та формування на цій основі рішень щодо їх подальшого розвитку (коригування, стимулювання, припинення, модернізації, реформування тощо). Отже, отримані результати дають нам змогу запропонувати таку дефініцію поняття “оцінювання державно-управлінської діяльності” – це управлінська функція й аналітичний процес, що полягають у збиранні й опрацюванні за визначеними критеріями інформації та отриманні на цій основі даних щодо дотримання за реальних або прогнозованих обставин встановлених параметрів державно-управлінської діяльності її суб'єктами, досягнення визначених результатів, і спрямовані на формування впливів стосовно оптимізації цієї діяльності за певних умов.

IV. Висновки

Відповідно до поставленої мети дослідження нами проаналізовано наявні визначення поняття “оцінювання” в державному управлінні, наведено власний погляд на визначення оцінювання державно-управлінської діяльності. Перспективним напрямом подальших досліджень є вивчення ретроспективного ряду оцінювання державно-управлінської діяльності.

Література

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [укл. Г. Райт та ін. ; пер. В. Івашко]. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
2. Беляев А. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики [Електронний ресурс] / А. Беляев, Д. Цыганков. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_389.html.
3. Вайс К.Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / К.Г. Вайс ; [пер. з англ. Р. Ткачука, М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
5. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А.А. Воронков. – М. : Наука, 1986. – 190 с.
6. Гайдученко С.О. Фактори розвитку технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби / С.О. Гайдученко // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2010. – Вип. 1 (28). – С. 393–398.
7. Гайдученко С.О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / С.О. Гайдученко ; ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Д., 2010. – 20 с.
8. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябов]. – Л. : Кальварія, 2004. – 264 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Козаков В. Державне управління як соціально-ціннісний феномен / В. Козаков // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / [редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 69–78.
11. Кузьмин А. Мониторинг и оценка социальных программ [Электронный ресурс] / А. Кузьмин. – Режим доступа: <http://www.cip.nsk.su/non-cgi/Pbl/HTMLElementManager/Attachment/180/monitor.pdf>.
12. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

13. Маршаков В. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления [Электронный ресурс] / В. Маршаков. – Режим доступа: http://www.iopp.ru/pub/Eval_performance%20measurement.doc.
14. 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. ; под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова]. – М. : Экслибрис Пресс, 2008. – 321 с.
15. Пал Л.А. Анализ державної політики / Л.А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
16. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики : пер. з англ. / В. Парсонс. – К. : Києво-Могилянська акад., 2006. – 549 с.
17. Пашко Л. Соціальна цінність оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління / Л. Пашко // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. – 2005. – Вип. 1. – С. 97–106.
18. Полянський Ю. Від оцінювання адміністративної діяльності державного службовця до оцінювання організацій з виконання державних політик і програм / Ю. Полянський // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 26–32.
19. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / [кол. авт.; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського]. – К. : К.І.С., 2007. – 80 с.
20. Рудік О.М. Збірник ситуативних прикладів до курсу “Процес вироблення державної політики та його аналіз” / О.М. Рудік. – Д. : Центр екон. освіти, 1999. – 88 с.
21. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
22. Тертичка В.В. Конспект лекцій “Оцінювання державної політики та програм” [Електронний ресурс] / В.В. Тертичка, В.О. Купрій. – Режим доступу: http://ipas.org.ua/doc/du/3_Synopsis.pdf.
23. Хміль Ф.І. Управління персоналом : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Ф.І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.

Лысакова Л.І. Визначення поняття “оцінювання” в державному управлінні

Анотація. У статті розглянуто існуючі підходи до визначення поняття “оцінювання” в державному управлінні. Запропоновано авторське трактування дефініції “оцінювання державно-управлінської діяльності”.

Ключові слова: оцінювання політики, оцінювання програм та проектів, оцінювання персоналу, оцінювання державно-управлінської діяльності.

Лысакова Л.И. Определение понятия “оценивание” в государственном управлении

Аннотация. В статье рассмотрены существующие подходы к определению понятия “оценивание” в государственном управлении. Предложена авторская трактовка дефиниции “оценивание государственно-управленческой деятельности”.

Ключевые слова: оценивание политики, оценивание программ и проектов, оценивание персонала, оценивание государственно-управленческой деятельности.

Lysakova L. Definition of the term “evaluation” in public administration

Annotation. In the article the existing approaches to definition of the term “evaluation” in public administration are investigated. Author’s interpretation of definition “evaluating of public-administrative activities” is offered.

Key words: evaluation of policy, evaluation of programs and projects, evaluation of personnel, evaluation of public-administrative activities.