

інтересів і сподівань. Вони просто повністю втрачуть вплив на структури й механізми прийняття політичних рішень. Така тенденція може виявитися фатальною не тільки для правлячої еліти, а й для нації в цілому.

IV. Висновки

Наші проблеми державотворення не є просто наслідком розпаду радянської імперії. Вони виникли в результаті закономірного історичного процесу – багатовікової боротьби українського народу за збереження власної етнокультурної ідентичності та побудову національної незалежної держави. І надієвішим чинником консолідації української нації має бути консолідація нашого народу навколо своєї владної еліти, яка повинна бути совістю нації.

Пересічні громадяни без підтримки зацікавлених у перерозподілі влади прошарків правлячої еліти просто не в змозі протистояти існуючому порядку, тому вони все ж таки будуть чекати появу нового лідера й сподіватися на його компетентність і порядність. У свою чергу, така особистість лише тоді стане історичною особистістю, коли зможе подолати політичну різногоспність, об'єднати зусилля всіх претендентів на владу в рамках власної концепції державного управління, яка визнає народ основним творцем історії. В іншому випадку така особистість стає зброєю чужої концептуальної влади, якій байдужі прогресивні інтереси будь-якого народу і доля будь-якої держави.

Більш того, народу вже давно набридли так звані тимчасові правителі. У зв'язку із цим необхідно серйозно розглянути в рамках концептуальних основ державного управління таке поняття, як "культура влади представників еліти".

Література

1. Бантыш-Каменский Д.Н. История Малой России от водворения славян в сей стране до уничтожения гетманства / Д.Н. Бан-

тыш-Каменский. – К., 1993. – С. 5, 221, 223, 249.

2. Вебер М. Избранное. Образ общества / М. Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
3. Вебер М. Покликання до політики / М. Вебер // Соціологія: Загальноісторичні аналізи. Політика / [пер. з нім. О. Погорілий]. – К. : Основи, 1998. – С. 173.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / [пер. з фр. В. Ховхуна] / Ж. Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
5. Кальниш Ю.Г. Етика влади й розвиток культури державного управління в Україні / Ю.Г. Кальниш // Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні / [за заг. ред. В.А. Ребкала]. – К. ; Житомир : Полісся, 2002. – С. 190–205.
6. Моска Г. Правящий класс / Г. Моска // Социс. – 1994. – № 10. – С. 187–198.
7. Пахарев А.Д. Мыслители о правителях: историко-политологический аспект / А.Д. Пахарев. – К. : Знание Украины, 2006. – С. 246–252.
8. Полякова Л.І. Аналіз процесу формування політичної еліти в Україні в перехідний період (1989–1993 рр.) / Л.І. Полякова // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. – Запоріжжя : Просвіта, 2008. – Вип. XXIII: Політична еліта в історії України. – С. 307–314.
9. Сergygin С.С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством / С.С. Сergygin. – Д., 2003. – 454 с.
10. Ющенко В.А. Тези про майбутнє / В.А. Ющенко // Дзеркало тижня. – 2002. – 9 лютого.
11. Янукович В. На яку політичну еліту чекає Україна? / В. Янукович // Дзеркало тижня. – 2003. – 15–21 листопада.

УДК 35.078

АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Половцев О.В.

кандидат технічних наук, доцент
докторант Донецького державного університету управління

Annotation

The experience of Great Britain, Sweden and Finland in forming the estimating criteria and implementation the programs of quality estimating in public sector is researched. Merits and demerits of such experience are analyzed. Also the directions for development of domestic approaches to quality management in administering of state are defined.

Анотація

У статті досліджено досвід формування критеріїв оцінювання та впровадження програм оцінювання якості рішень у державному управлінні у Великобританії, Швеції та Фінляндії. Проаналізовано їх переваги та слабкі сторони, визначено напрями розробки вітчизняних підходів до управління якістю рішень у державному управлінні.

Ключові слова

Державне управління, оцінювання якості, критерії оцінювання, якість управління.

I. Вступ

У зв'язку зі зростанням вимог до державного сектора, підвищення ефективності його діяльності та якості управління в умовах обмежених ресурсів, розробка та використання критеріїв оцінювання процесів та результатів державного управління постає актуальною проблемою, що потребує вирішення у всіх сферах державного сектора [3, с. 188]. Оцінювання якості прийняття рішень і управління є доцільним та ефективним на всіх функціональних рівнях державного управління: від індивідуальних робочих процесів, таких, наприклад, як операції з нормативними документами, до діяльності установ і відомств з тисячами працівників, таких, наприклад, як організації соціального захисту, або до діяльності з розвитку цілих регіонів та державного сектора в цілому [1, с. 43].

Світовий досвід функціонування державної служби представляє широкий спектр підходів до встановлення критеріїв оцінювання діяльності та розробки і впровадження методів оцінювання якості прийняття рішень у державному управлінні [2, с. 6]. Ці методики дуже добре охоплюють основні напрями та галузі державного управління. В основному наявні підходи орієнтовані на визначення критеріїв оцінювання певних аспектів державного сектора та на подальше опитування за цими критеріями групи відповідальних осіб. Необхідно зазначити, що в ідеалі процес оцінювання державної роботи як комплекс споріднених методик характеризується трьома головними аспектами [2, с. 14].

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

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

Третій – оцінювання процесу – це проведення серед групи організацій детального вивчення процесів управління з метою

з'ясування причин відмінностей у діяльності та запозичення найкращого досвіду.

Ряд сучасних моделей оцінювання якості державного управління зосереджений на внутрішніх процесах та спрямований в основному на поліпшення організації діяльності, причому, 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 не демонструють дієвості заходів у впровадженні урядових програм чи їх соціально-економічного впливу. Такі підходи до оцінювання якості управління навіть можуть стати причиною появи установ, які, маючи ідеально відлагоджену систему управління, не виконують поставлених політичних завдань.

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 досягнення вищого рівня ефективності й оптимізації державного управління потребує розробки методик і стратегічних підходів до оцінювання якості діяльності на основі аналітичних критеріїв, що враховують інформацію про результати діяльності, процес прийняття рішень та очікувану ефективність прийнятого рішення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити досвід формування критеріїв оцінювання та впровадження програм оцінювання якості рішень у державному управлінні зарубіжних країн з метою визначення застосованих підходів, розгляду їх переваг та слабких сторін, проаналізувати можливості їх застосування в галузі вітчизняного державного сектора й визначити напрями розробки підходів до управління якістю рішень у державному управлінні України.

III. Результати

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 й навчання працівників державного сектора. Розглянемо досвід Великобританії, Швеції та Фінляндії щодо розробки та впровадження

критеріїв і процедур оцінювання якості державного управління.

У 1992 р. у *Великобританії* для підтримки впровадження принципів загального управління якістю у промисловості був заснований Британський фонд якості [2, с. 16]. Британський фонд якості використовує модель ділової майстерності (далі – МДМ), яка оцінює діяльність організації за такими дев'ятьма критеріями, а саме: 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%.

Було вирішено на досвіді застосування моделі МДМ встановити критерії оцінювання діяльності мережі виконавчих організацій державного уряду, а в Англії й Уельсі була 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.

Підхід до оцінювання діяльності передбачає, що показники роботи визначаються окремо для кожної зі 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 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.

У результаті на сьогодні 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 р., 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 із середніми або близькими до таких показниками роботи не продемонстрували покращення результатів, хоча порівняння зі схожими структурами, які мають значно кращі показники за таких самих витрат, дає перспективи вдосконалення.

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.

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

У *Швеції* реформування державного сектора залишається важливою програмою на всіх рівнях уряду впродовж останніх десятиріч [2, с. 39]. Упровадження нових методів поліпшення діяльності, зокрема, через встановлення критеріїв оцінювання якості державного управління, є природним елементом цих процесів.

Домінантний напрям встановлення критеріїв оцінювання державної роботи може бути визначений у таких чотирьох галузях: 1) оцінювання управління фінансами урядових установ; 2) встановлення міжнародних критеріїв оцінювання бюджетного процесу в уряді Швеції; 3) зіставлення з міжнародною практикою державних соціальних програм; 4) щорічне встановлення критеріїв оцінювання місцевих органів державної влади.

На початку 1990-х рр. за дорученням уряду Швеції була розроблена і впроваджена система оцінювання фінансового менеджменту (далі – ФМ) усіх центральних установ – так званий рейтинг ФМ. Мета рейтингу – бути засобом регулярного контролю уряду за стандартами управління фінансами в установах, а також результатами змін у розподілі відповідальності між центральним урядом та державними установами. Рейтинг ФМ представляє собою оцінку, що складається з двох компонентів:

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

Обидва види оцінок виставляються за трьохбальною шкалою від А до В та утворюють три групи ФМ рейтингу: 1) АА і АБ – цілком задовільно; 2) АВ, БА, ББ, БВ – задовільно; 3) ВА, ВБ, ВВ – незадовільно.

З 1993 р. здійснюється щорічне визначення 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. У звіті міститься аналіз показників, що описують усі 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 становлять статистичні дані з річних звітів органів місцевої влади, дані про населення, операційна та кадрова статистика. Всі показники можна поділити на такі групи: фінансові показники; показники програм соціального захисту; показники трансфертних платежів, кадрового забезпечення і зайнятості. Результати аналізу даних формуються в одній з таких форм: процентні показники як індекс, у шведських кронах на душу населення або у кронах на групу показників.

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

У Фінляндії в 1992–1993 рр. було проведено порівняння міжнародних досягнень у державному управлінні та встановлено, що у фінській системі державного менеджменту не проводилось жодного серйозного оцінювання якості державної роботи [2, с. 62]. Тому було розпочато програму оцінювання політики державного менеджменту. Необхідно зазначити, що загальні цілі програми оцінювання державного сектора Фінляндії більше спрямовані на перспективу, аніж на ретроспективу. Головні з них передбачають:

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

Оцінювання здійснюється за чотирма групами критеріїв впливу:

- 1) наслідки дій уряду з точки зору громадян, тобто думка громадян про рівень і якість державної служби;

- 2) керованість державного сектора з точки зору виробників політичних рішень, у тому числі його здатність пристосовуватись до змінних умов;

- 3) ефективність і дієвість функціонування державних органів і державного сектора в цілому;

- 4) робоча атмосфера, якість керівництва і мотивації персоналу в урядових організаціях. Ідея програм оцінювання полягає у встановленні, наскільки за критеріями впливу покращилась робота урядових організацій за період їх оцінювання.

Крім того, були введені два критерії, за якими оцінювали процес урядової програми у цілому:

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

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.

Програма оцінювання складається з 12 взаємодоповнювальних досліджень, обраних 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:

- 1) дослідження, в яких увага зосереджена на одній окремій урядовій реформі;
- 2) дослідження, в яких увага зосереджена на урядовій програмі реформ у цілому або на її результатах.

Необхідно зазначити, що в 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. 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.

IV. Висновки

Аналіз методик оцінювання якості державного управління виявив, що вони в основному носять врахувально-звітний характер та не передбачають оцінювання якості рішень ще на етапі їх прийняття, не дають змоги приймати рішення із заданим рівнем якості і керувати якістю державного управління.

Так, оцінювання діяльності державного сектора, 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 поліпшили її навіть упродовж декількох років, незважаючи на фактичні масштаби вдосконалень. Можна вважати, що за таких підходів мотиваційний ефект у державній роботі із середнім рівнем якості знижується до нуля, і припустити далі, що він може стати мінусовим у випадках, де показники діяльності перевищують норму. Оцінювання результатів діяльності може не реалізуватись у практичній площині. Певні рішення в процесі державного управління вже прийняті і не можуть бути скасовані через результати оцінювання чи корегування рішень, що вже реалізуються.

Таким чином, для прийняття рішень у державному управлінні із заданим належним рівнем якості необхідно розробити методику

оцінювання якості, яка ґрунтується на чітких і зрозумілих аналітичних критеріях та інтегрується у процес прийняття рішень, що дасть змогу прогнозувати якість рішення ще на етапі його прийняття та в разі необхідності скорегувати його для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей управління.

Подальші дослідження необхідно спрямувати на розробку систем підтримки прийняття рішень, які реалізують методики оцінювання державних рішень та забезпечують їх належний рівень якості.

Література

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг. – К. : Всеуви-то, 2003. – 314 с.
2. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі : доповіді, виголошені на зустрічі Мережі менеджменту діяльності Служби державного менеджменту ОЕСР. – Л. : Львівський філіал УАДУ при Президентіві України, 2000. – 137 с.
3. Згуровский М.З. Исследование социальных процессов на основе методологии системного анализа / М.З. Згуровский, А.В. Доброногов, Т.Н. Померанцева. – К. : Наукова думка, 1997. – 222 с.

УДК 35:342.56

СУДОВА ВЛАДА УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

Чуприна Ю.Ю.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The questions about the process and development of the judiciary system from primitive times to the independence of Ukraine and the reform of the judiciary from the tool to combat crime, institutions affiliated with the party structures and authorities, an independent, democratic and effective judicial body are revealed in the article.

Анотація

У статті висвітлено питання щодо процесу становлення і розвитку судової влади від часів первіснообщинного ладу до незалежності України та реформування судової системи від інструменту боротьби зі злочинністю, підпорядкованого керівництву партійних структур і органів виконавчої влади, до незалежного, демократичного та дієвого органу правосуддя.

Ключові слова

Судова влада, правосуддя, судова система, державотворення.

I. Вступ

З проголошенням незалежності України докорінно змінилася побудова органів державної влади, зокрема, організаційна структура та функції її судової гілки, відбувся перехід від командно-адміністративної до демократичної форми правління. У зв'язку із цим питання про місце і роль судової системи в правовій державі не може бути належним чином з'ясоване без поглибленого дослідження історичних особливостей формування системи правовідносин. Виходячи із цього, наукові розвідки щодо становлення та розвитку інституту права в Україні досі не втрачають своєї актуальності.

Не можна сказати, що зазначене питання обійдене увагою у правовій науці та науці державного управління – його торкалися багато вчених. Свій внесок у становлення вітчизняної історії українського державотворення як самостійної, незалежної правової держави зробили В. Гончаренко, А. Рогожин, О. Святоцький, В. Тацій, Ю. Тодика.