

**Ю. Ю. Ряховська**кандидат економічних наук, докторант  
Класичного приватного університету

## МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНАХ

*У статті досліджується методика оцінки якості державного управління в регіонах. Зокрема, метод агрегування даних, який ґрунтується на пороговому правилі: ваги тим чи іншим складовим частинам якості не присвоюється, але агрегування відбувається таким чином, щоб високі оцінки за рядом критеріїв компенсували дуже низького рівня оцінки за іншим критерієм. Регіони за такого підходу порівнюються не з якоюсь заданою ззовні системою еталонів, а між собою. Запропонована цінність послуги для споживача визначається співвідношенням здійснених витрат і отриманих результатів. Беручи до уваги те, що споживач державних послуг найчастіше не має можливості вибору постачальника, а також те, що більшість державних послуг є неминучими в отриманні, бачимо, що кінцева цінність для споживача буде тим вище, чим нижче витрати на отримання послуги.*

**Ключові слова:** методика оцінки якості, державне управління, регіон, послуга, ефективне управління.

**Постановка проблеми.** Методика оцінки якості державного управління в регіонах передбачає оцінку на основі аналізу офіційних документів якості процесів, що реалізуються органами виконавчої влади (причому як внутрішніх процесів, так і процесів взаємодії зі споживачами).

До складу критеріїв оцінки якості увійшли три групи критеріїв:

1) орієнтованість системи управління на результат (якість процесу цілепокладання, бюджетування);

2) внутрішня організація діяльності (якість організації внутрішніх процесів: використання ефективних технологій управління, створення умов для ефективності);

3) взаємодія зі споживачами послуг (якість процесів взаємодії з громадянами та організаціями: ступінь комфортності і трансакційні витрати взаємодії). Використовуваний у даній методиці метод агрегування даних ґрунтується на пороговому правилі: ваги тим чи іншим складовим частинам якості не присвоюється, але агрегування відбувається таким чином, щоб високі оцінки за рядом критеріїв компенсували дуже низького рівня оцінки за іншим критерієм. Регіони за такого підходу порівнюються не з якоюсь заданою ззовні системою еталонів, а між собою. Так, наприклад, якщо в регіоні запроваджено той чи інший інноваційний механізм управління, то цей регіон «домінує», «перемагає» інші регіони, які його не впровадили. Від-

повідно до отриманих оцінок регіонам присвоюються рейтинги: А + (висока якість державного управління), А (гарна якість), В (середня якість) або С (низька якість) [1, с. 11].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам впливу державного управління та якості надання органами влади послуг населенню присвячені наукові праці таких учених: І. Дзюби, Е. Лібанової, В. Мандибури, А. Романова. Окремі питання з розв'язання проблем підвищення якості життя населення досліджують вітчизняні вчені: В. Геєць, М. Долішній, М. Горбатов, М. Кизим, В. Пономаренко, У. Садова, В. Максимов, І. Прибіткова. Актуальні питання з аналізу досвіду державного управління в регіонах, програмного управління якістю життя в регіонах віддзеркалені в наукових працях провідних учених: Б.В. Бойцова, Б.І. Герасимова, А.І. Лисицина, А.І. Субетто, А.І. Чиркова, Г.Н. Тарасової, Е.В. Шилкова, Н.І. Неряєва.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є визначення принципу публічного управління, що забезпечить розуміння якості державного управління, а також ідентифікація основних джерел формування результатів діяльності органів державного управління в регіоні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для визначення поняття «суспільна цінність», а також суті концепції суспільної цінності як підходу до оцінки діяльності органів виконавчої влади доцільно звернутися спочатку до терміну

«цінність». Термін «цінність» широко вживається у філософській та соціологічній літературі для вказівки на людське, соціальне або культурне значення певних явищ. Так, В.Б. Артеменко визначив цінність як вираження ступеня оцінки, яку людина дає різним предметам своїх бажань [2, с. 169]. В економічній теорії протягом її еволюції проблема визначення поняття цінності і його співвідношення з поняттями корисності і вартості була однією з ключових. О. Бабінова підкреслює, що сьогодні в економічній літературі немає чіткого поділу понять «цінність» і «вартість», в україномовних джерелах поняття «цінність» часто прирівнюється до ціни [3]. Однак поняття цінності є ширшою категорією, ніж «вартість» і «ціна», оскільки може виражатися не тільки в грошах. Дана властивість є змінним, відносним, виявляється тільки в порівнянні з іншими товарами (в умовах обміну).

Таким чином, цінність пов'язана з об'єктом оцінки, що має деякі властивості, а також її визначальним суб'єктом, що має певні потреби, задовольнити які покликаний об'єкт.

У контексті даної роботи термін «суспільна цінність» розглядається в прив'язці до діяльності органів виконавчої влади, які є постачальниками специфічного виду послуг для суспільства. Таким чином, об'єктом оцінки є результати діяльності органів виконавчої влади (більшого чи меншого охоплення), а суб'єктом оцінки – суспільство, що складається з індивідів і їх об'єднань (організацій). Споживча цінність цих результатів визначається їх відповідністю громадським перевагам і потребам. Мінова (відносна) цінність визначається на ринку цих результатів, тобто на політичному ринку, де зведені учасники демократичного процесу узгодження громадських переваг (і визначається «ціна» результатів діяльності органів влади) [4, с. 122].

Додану цінність, вироблену в результаті діяльності інститутів влади, можна уявити як різницю між вигодами і ресурсами, віддавати громадянами. В основі створення додаткових цінностей лежить неявний, а іноді – явний контракт між суспільством і органами влади. Громадська цінність діяльності органів державного управління має місце, коли громадяни індивідуально або колективно готові віддавати щось взамін цієї цінності. Плата за одержувану від держави цінність може виражатися у фінансових термінах («податки», «збори»), може включати також інші особисті ресурси, такі як обмеження особистих свобод і наділення держави правом примусу (замість забезпечення

власної безпеки), розкриття приватної інформації (для отримання більш персоналізованих послуг), час (служба в армії), а також інші особисті ресурси. Таким чином, у концепції суспільної цінності істотне значення відіграє поняття альтернативних витрат. Потреба громадян у державних послугах, не підкріплена готовністю платити за них, ставить під сумнів здатність генерувати суспільну цінність органу виконавчої влади, діяльність якого спрямована на задоволення такої потреби [5]. Так, наприклад, опитування громадської думки показує, що громадяни хочуть збільшення суспільних витрат на певний вид послуг, але не ідентифікує суспільне бажання платити за таку політику, не дозволяє зробити висновок, що більш високі витрати в результаті збільшать суспільну цінність. Легітимність органів державної влади й управління в цілому залежить безпосередньо від здатності створювати суспільну цінність.

Громадська цінність тісно пов'язана із цінностями, прийнятими в суспільстві. Розглянуті кризи призму суспільної цінності, ідеал і цінність будь-якої організації громадського сектора або органів державного управління як постачальників послуг повинні оцінюватися, перш за все, в залежності від того, наскільки їх діяльність орієнтована на максимізацію суспільної цінності. Невідповідність діяльності органів державного управління та її результатів прийнятним цінностям можуть вести до руйнування суспільної цінності.

О.В. Лащенко визначає суть концепції суспільної цінності, виходячи із спостереження, що «нормативно не відображаються колективні цілі». Дані цілі є найбільш ясно упізнаваними щодо прав, які можна розглядати як універсальні, такі як здоров'я, освіта, правосуддя, прибирання сміття тощо Вони стосуються цінностей справедливості і рівності [6, с.13]. О.В. Лащенко, розмірковуючи про природу суспільної цінності, зазначає, що вона не може оцінюватися в термінах «економічного ринку індивідуальних споживачів, але швидше на політичному ринку громадян і колективних рішень представницьких демократичних інститутів» [6, с. 14].

Безумовно, під час оцінки діяльності органів державного управління громадяни очікують ефективності суспільних витрат, а отже, не можна вважати економічну оцінку неприйнятною. Однак використання концепції суспільної цінності призводить до необхідності включення в критерії оцінки діяльності органів державного управління додаткових показників, які більш широко відображають потреби і переваги громадян.

Аналізуючи суспільну цінність результатів діяльності органів державного управління, А.И. Лисицин ідентифікує три основних джерела її формування: державні послуги, результати і довіру [7, с. 5].

1. Державні послуги. Якість державних послуг є одним із ключових факторів, що впливають на суспільну цінність, яка створюється органами державного управління. А.И. Лисицин виділяє п'ять основних чинників, що впливають на сприйняття цінності державних послуг: доступність послуг; рівень задоволеності споживачів послугами; сприйняття суспільством значущості послуг, що надаються; справедливість у наданні послуг; а також витрати на їх отримання [7, с. 4].

Державні структури мають у своєму розпорядженні два основних інструменти максимізації цінності державних послуг. З одного боку, процес надання послуг повинен бути оптимізований із точки зору ефективності витрат. Даний вимір цінності відображає оцінку ефективності внутрішніх процесів органів державного управління, пов'язаних із наданням державних послуг. Цінність державних послуг тим вище, чим нижче витрати на виробництво виходу функції державного управління, відповідного заданим (або законодавчо встановленим) стандартам якості.

Другий вимір цінності державних послуг пов'язаний із зовнішньою оцінкою їх якості і відображає погляд споживача на процес надання послуг, а також на результати цього процесу. У широкому сенсі результативність діяльності органів державного управління знаходить вираз у зміні показників добробуту суспільства, тоді як на рівні окремо взятого споживача оцінка якості послуг нерозривно пов'язана зі ступенем його задоволеності.

Для кожного індивідуального споживача можна виділити дві найбільш очевидні складові частини цінності адміністративної послуги: вартісну і якісну.

Вартісна складова частина цінності піддається кількісному вимірюванню і може бути оцінена в грошовому вираженні. Вартість послуги для споживача визначається витратами на її отримання. До них можуть належати: встановлена вартість послуги (наприклад, державний збір), сукупні витрати часу на отримання послуги, а також інші витрати, здійснені для отримання послуги (наприклад, хабарі). Цінність послуги для споживача визначається співвідношенням здійснених витрат і отриманих результатів. Беручи до уваги, що споживач державних послуг найчастіше не має можливості вибору

постачальника, а також що більшість державних послуг є немінучими в отриманні, то кінцева цінність для споживача буде тим вище, чим нижче витрати на отримання послуги.

Якісні характеристики послуги неможливо оцінити в грошовому вираженні, однак саме вони роблять безпосередній вплив на сприйняття якості послуги, а також ступінь задоволеності споживача обслуговуванням. Необхідно також підкреслити, що якісні характеристики адміністративної послуги мають безпосередній вплив на її вартість для споживача. До них можна віднести такі, як:

1) якість обслуговування (сприймається споживачем ставлення з боку постачальника);

2) можливість вибору способу отримання послуги / кількості можливих каналів отримання послуги;

3) доступність, повнота і точність інформації про послугу;

4) ймовірність здійснення помилок у процесі надання послуги;

5) швидкість отримання послуги;

6) прозорість процедури надання послуги;

7) комплексність послуги (кількість необхідних контактів із державними відомствами для отримання послуги);

8) підтримка споживача в процесі отримання послуги (забезпечення зворотного зв'язку, консультації) [8, с. 28].

2. Результати діяльності органів державного управління. Суспільство оцінює роботу органів державного управління не тільки виходячи з досвіду отримання послуг його членами, але також із огляду на здатність органів влади отримувати цілий ряд соціально бажаних і значимих результатів.

Варто зазначити, що результати діяльності органів державного управління завжди розглядалися суспільством як основна частина контракту з урядом. Протягом багатьох століть еволюція суспільних переваг щодо результатів діяльності уряду привела до зміщення акцентів у громадській цінності з таких результатів, як мир і безпека, до охорони здоров'я, скорочення бідності, поліпшення навколишнього середовища тощо. Таким чином, результати є похідними від цілей державної політики в тих чи інших функціональних областях діяльності органів державного управління.

На відміну від індивідуалізованих державних послуг, результати діяльності органів державного управління більшою мірою мають властиво-

сті чистих суспільних благ: результати в таких областях, як правопорядок, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, поліпшення навколишнього середовища, розширення освітніх послуг тощо, споживаються суспільством колективно. Даний факт має кілька суттєвих наслідків для цілей аналізу і оцінки діяльності органів державного управління. По-перше, колективний характер споживання результатів діяльності органів державного управління зумовлює розстановку пріоритетів у виборі державної політики, виходячи з колективних переваг, які важко виявити. По-друге, критерії для оцінки і оцінка результатів, на відміну від послуг, більш розмиті: оцінка цінності результатів є скоріше колективною, ніж індивідуальною – на практиці споживачі мають справу з конкретними послугами та здатні оцінити їх більш точно, ніж результати. Однак у цілому можна припустити, що досягнення більш високих результатів, які відповідають цінностям, прийнятим у суспільстві, має асоціюватися з більш високим рівнем суспільної цінності, виробленої діяльністю органів державного управління.

Безумовно, між якістю послуг і результатами діяльності органів державного управління існує взаємозв'язок, однак він не настільки очевидний і однозначний. Так, наприклад, якість послуг комітету з охорони здоров'я може вносити вклад у покращення здоров'я населення, проте досягнення результатів у даній області (і їх висока суспільна цінність) вимагає більш широкого спектру діяльності (наприклад, розширення послуг освіти в області медицини, підвищення рівня інформованості населення, зміна переваг або способу життя з боку громадян). Таким чином, точне визначення вкладу тих чи інших послуг або видів діяльності органів державного управління у вигляді конкретних результатів на практиці не уявляється можливим [9, с. 78].

Однак загальна оцінка значущості і рівня результатів реалізації функцій органів державного управління, безумовно, є одним із найбільш важливих компонентів суспільної цінності.

3. Довіра інститутам влади. В межах будь-якої спільноти індивідууми взаємодіють у системі, утвореній широким діапазоном інститутів сім'ї, політичних асоціацій, інститутів влади, демократичних і законодавчих форумів і т.д. Відносини із цими інститутами засновані на певному рівні довіри. Довіра робить можливим досягнення цілей спільноти, які не були б досяжні в разі її відсутності. Відносини довіри спільноти – вираження здатності спільноти досягати кращої якості життя

в порівнянні з тією, яка була б доступна в умовах, коли її члени діяли б просто як індивідууми. Дане твердження підтверджується фактом, що рівень довіри позитивно корелює з громадською стабільністю, яка включає економічний, соціальний і психологічний добробут суспільства.

У деякому відношенні довіру інститутів державного управління може бути розцінено як один із прикладів результатів діяльності органів державного управління. Однак інші результати виконують у першу чергу функцію обслуговування, в той час як довіра є наслідком колективного досвіду громадян.

**Висновки.** Дослідження продемонструвало позитивну кореляцію між ступенем задоволеності державними послугами і довірою органам державного управління [9, с. 34]. Крім того, дослідження встановило, що і довіра, і задоволеність державними послугами багато в чому залежать від того, як досвід взаємодії з органами державного управління впливає на сприйняття громадянами рівня своєї інформованості, можливості особистого контролю, а також впливу на процеси, пов'язані з діяльністю інститутів влади. Даний аналіз має на увазі, що три заснованих на досвіді вимірювання (поінформованість, особистий контроль і вплив) заслуговують особливого інтересу під час оцінки суспільної цінності [9, с. 89].

У цілому можна виділити три основні чинники, що впливають на довіру органам державного управління:

- 1) загальний рівень соціальної довіри і схильності довіряти інститутам влади в цілому;
- 2) ефективність (результативність) діяльності органів державного управління та якість державних послуг;
- 3) поведінку політичних інститутів і політиків; ступінь відкритості, прозорості та підзвітності інститутів державного управління, орієнтованість їх діяльності на реальні переваги громадян.

1. Концепція суспільної цінності спирається на принципи ефективного публічного управління, які приймаються як основні «цінності» державного управління.

2. В основі концепції суспільної цінності – розгляд діяльності органів виконавчої влади з точки зору її впливу на значущі для суспільства цінності, створювані в результаті її здійснення: державні послуги, результати і довіру.

3. У відповідності до концепції суспільної цінності якість державного управління можна визначити як властивість органів виконавчої вла-

ди, яка визначається їх здатністю отримувати результати, що мають високу суспільну цінність.

4. Можна сформулювати взаємозв'язок між принципами ефективного публічного управління, якістю державного управління та концепцією суспільної цінності: реалізація принципів доброго публічного управління впливає на якість державного управління і знаходить вираз у підвищенні суспільної цінності державних послуг, досягненні більш високих результатів діяльності органів державного управління та підвищенні довіри інститутам влади.

#### Список використаної літератури:

1. Долішний М., Мошенець О. Ринкові механізми регіонального управління. Регіональна економіка. 2001. № 1. С. 7–17.
2. Артеменко В.Б. Методи інтегральної оцінки якості життя населення в управлінні регіональним розвитком. Регіональна економіка. 2002. № 1. С. 166–177.
3. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>.
4. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. Москва, 2008. С. 121–124.
5. 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.
6. Лащенко О.В. Формування маркетингово-орієнтованої системи управління в місцевому самоврядуванні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр., Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Д., 2008. 20 с
7. Лисицин А.И. Качество жизни населения – определяющий критерий социально-экономической политики администрации Ярославской области. Качество и жизнь. 2002. № 1. С. 4–5.
8. Шилков Е.В. К вопросу оценки качества жизни населения. Качество и жизнь. 2002. № 1. С. 26–31.
9. Бетин О.И., Герасимов Б.И., Дробышева В.В., Федорова Л.И. Экономический анализ системы управления качеством жизни: монография. Тамбов: Тамб. гос. техн. ун-т, 2007. 148 с.

#### **Ряховская Ю. Ю. Методика оценки качества государственного управления в регионах**

*В статье исследуется методика оценки качества государственного управления в регионах. В частности, метод агрегирования данных, основанный на пороговом правиле: вес тем или иным составляющим качества не присваивается, но агрегирование происходит таким образом, чтобы высокие оценки по ряду критериев компенсировали очень низкого уровня оценки по другому критерию. Регионы при таком подходе сравниваются не по какой-то заданной извне системе эталонов, а между собой. Предложенная ценность услуги для потребителя определяется соотношением осуществленных расходов и полученных результатов. Принимая во внимание, что потребитель государственных услуг зачастую не имеет возможности выбора поставщика, а также, что большинство государственных услуг являются неизбежными в получении, – очевидно, что конечная ценность для потребителя будет тем выше, чем ниже будут затраты на получение услуги.*

**Ключевые слова:** методика оценки качества, государственное управление, регион, услуга, эффективное управление.

#### **Riakhovska Yu. Yu. Methods of assessing the quality of public administration in the regions**

*The article examines the methodology for assessing the quality of public administration in the regions. In particular, the method of data aggregation, which is based on the threshold rule: weights are not assigned to one or another component of quality, but aggregation occurs in such a way that high grades on a number of criteria compensate for the very low level of evaluation by another criterion. Regions with such an approach are compared not with any outside system of standards, but with each other. The proposed value of the service for the consumer is determined by the ratio of costs incurred and the results obtained. Taking into account that the consumer of public services often does not have the choice of the supplier, and also that most public services are inevitable in obtaining, the final value for the consumer will be the higher the lower the cost of receiving the service.*

**Key words:** methodology of quality assessment, state administration, region, service, effective management.