

КОНЦЕПЦІЯ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

© 2014 КЛИМЕНЮК О. М., ГРУДЦИНА Ю. В.

УДК 338

Клименюк О. М., Грудцина Ю. В. Концепція оцінювання якості державних послуг

Мета статті полягає у розробці підходу до оцінки якості державних послуг на прикладі правоохоронної діяльності. У результаті дослідження запропоновано концепцію оцінювання якості правоохоронної діяльності. При розробці концепції враховано особливості оцінювання якості, оскільки результати правоохоронної діяльності не піддаються такому чіткому вимірюванню, як продукція. У зв'язку із цим запропоновано такий підхід, який базується на вимірюванні змін як у результатах правоохоронної діяльності, так і у витратах на отримання цих результатів. Розглянуті методи оцінювання правоохоронної діяльності дають можливість охарактеризувати якість правового регулювання як з точки зору ефективності витрат, так і з точки зору поставленої мети. У свою чергу, підвищення правового рівня держави є необхідною умовою соціально-економічного реформування суспільства.

Ключові слова: якість, правоохоронна діяльність, ефективність, результативність, оцінювання якості.

Формул: 5. **Бібл.:** 13.

Клименюк Олексій Миколайович – викладач, Академія муніципального управління (вул. Івана Кудрі, 33, Київ, 01042, Україна)

Грудцина Юлія Валентинівна – старший викладач, Академія муніципального управління (вул. Івана Кудрі, 33, Київ, 01042, Україна)

E-mail: juliagruds@mail.ru

УДК 338

UDC 338

Клименюк А. Н., Грудцина Ю. В. Концепция оценивания качества государственных услуг

Klymeniuk O. M., Hrudtsyna Y. V. Concept of Assessment of Quality of State Services

Цель статьи заключается в разработке подхода к оценке качества государственных услуг на примере правоохранительной деятельности. В результате исследования предложена концепция оценивания качества правоохранительной деятельности. При разработке концепции учтены особенности оценивания качества, поскольку результаты правоохранительной деятельности не поддаются такому четкому измерению, как продукция. В связи с этим предложен подход, основанный на измерении изменений как в результатах правоохранительной деятельности, так и в расходах на получение этих результатов. Рассмотренные методы оценки правоохранительной деятельности дают возможность охарактеризовать качество правового регулирования как с точки зрения эффективности затрат, так и с точки зрения поставленной цели. В свою очередь, повышение правового уровня государства является необходимым условием социально-экономического реформирования общества.

The goal of the article lies in development of an approach to assessment of quality of state services using example of law-enforcement activity. In the result of the study the article offers a concept of assessment of quality of law-enforcement activity. While developing the concept, the article takes into account specific features of quality assessment, since results of law-enforcement activity cannot be measured so clearly as products. In this connection the article offers an approach based on measuring changes both in the results of law-enforcement activity and in expenditures for obtaining these results. The considered methods of assessment of law-enforcement activity give a possibility of characterising the quality of legal regulation both from the point of view of efficiency of expenditures and from the point of view of the set goal. Increase of the legal level of the state, in its turn, is a necessary condition of socio-economic reformation of society.

Ключевые слова: качество, правоохранительная деятельность, эффективность, результативность, оценка качества.

Key words: quality, law-enforcement activity, efficiency, effectiveness, quality assessment.

Формул: 5. **Библ.:** 13.

Formulae: 5. **Bibl.:** 13.

Клименюк Алексей Николаевич – преподаватель, Академия муніципального управления (ул. Івана Кудри, 33, Киев, 01042, Украина)

Klymeniuk Oleksii M. – Lecturer, Academy of Municipal Management (vul. Ivana Kudri, 33, Kyiv, 01042, Ukraine)

Грудцина Юлія Валентиновна – старший преподаватель, Академия муніципального управления (ул. Івана Кудри, 33, Киев, 01042, Украина)

Hrudtsyna Yuliya V. – Senior Lecturer, Academy of Municipal Management (vul. Ivana Kudri, 33, Kyiv, 01042, Ukraine)

E-mail: juliagruds@mail.ru

E-mail: juliagruds@mail.ru

Питанням визначення та оцінки якості присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних науковців. Зарубіжний досвід управління та оцінки якості відображений в роботах А. Шухарта, К. Ісікави, Г. Тагучі, Дж. Джурана, Е. Демінга. Серед вітчизняних науковців були А. М. Крилов, П. Бриджмен, Г. Г. Азгальдов, З. Н. Крапивенський, А. В. Глічев, В. П. Панов, Ю. П. Адлер. В Україні проблемами оцінки якості займаються Т. Бубела, Т. Бойко, П. Столярчук, Л. І. Боженко, В. Ф. Кальцев, А. Ю. Чорний, Г. Г. Ушаков, В. Р. Куць, Б. Стадник, В. Мотало. Дослідження оцінки якості різних сфер діяльності, розробка принципів та методології її визначення залишаються на чільному місці різних галузей наук. Теоретичні положення щодо якості державних послуг потребують ретельного дослідження з метою практичного використання та кількісної оцінки.

Важливою умовою підвищення якості державних послуг є постійне дослідження їх ефективності, виявлен-

ня недоліків та ліквідація їх в практичній діяльності. Показники ефективності та результативності є важливими характеристиками якості. Дослідження ефективності різних сфер діяльності, розробка принципів та методології її визначення залишаються на чільному місці різних галузей наук [4; 9; 10; 13]. Як відзначено у [2], з огляду на об'єктивну складність категорії ефективності, у літературі існують різні тлумачення її суті. Висловлюються різні точки зору щодо критеріїв ефективності та вимог до неї [3; 7; 13].

Проблему оцінювання якості державних послуг розглянемо на прикладі правоохоронної діяльності. У державному управлінні теоретичним проблемам оцінки ефективності правового регулювання приділяється чимало уваги. Серед критеріїв виміру дієвості правового регулювання виділяють [11, с. 311 – 315]:

- ✦ цінність правового регулювання;
- ✦ економічність правового регулювання;
- ✦ ефективність правового регулювання.

Перший критерій призначений для оцінки реальної позитивної значимості для функціонування та розвитку окремої особи, соціальних груп чи суспільства у цілому.

Критерій оцінки економічності базується на визначенні сукупних витрат, що мають місце у процесі правоохоронної діяльності.

Критерій оцінки ефективності визначає співвідношення досягнутих результатів правового регулювання та поставленої мети.

У роботі [12, с. 264] ефективність органічно пов'язується з результативністю, а критерієм ефективності правового регулювання є міра досягнення цілей. Загальними цілями правового регулювання в цій роботі визнані:

- ✦ закріплення юридичними засобами існуючих суспільних відносин;
- ✦ стимулювання тих суспільних відносин, що вже існують і відповідають загальному інтересу суспільства;
- ✦ створення умов для виникнення і розвитку нових форм суспільних відносин;
- ✦ вилучення з практики соціально небезпечних відносин.

Досягнутий рівень цих цілей і визначатиме рівень ефективності норми права.

Крім наукових досліджень у цій галузі, значна увага оцінюванню правоохоронної діяльності приділяється в практичній роботі. У 2007 р. розроблена «Інструкція з оцінки діяльності ОВС» з використанням автоматизованого робочого місця «Аналітик ОВС». Її істотною особливістю є використання не лише офіційної статистики, а й результатів опитування громадян. Істотним недоліком цієї методики є використання лише критерію відношення громадян та визначення іміджу міліції (позитивний, негативний). Оцінка діяльності ОВС виключно основі моніторингу громадської думки не забезпечує достатньої об'єктивності.

МВС працює над оновленням принципів і методик оцінювання своєї діяльності. Запроваджений в діяльність міліції Стандарт управління якістю ДСТ ISO 9001-2001, затверджений Міністром внутрішніх справ план впровадження «Системи управління якістю» у діяльність міністерства.

Викладені теоретичні положення щодо ефективності правоохоронної діяльності потребують подальшого розвитку з метою практичного використання та кількісної оцінки ефективності.

Ці висновки, а також аналіз ефективності, наведений в працях багатьох вчених, підтверджують актуальність подальших досліджень і розробок у сфері визначення ефективності.

У зв'язку з цим як напрямки подальшого вдосконалення визначення ефективності правового регулювання можна вважати наближення до розв'язання триєдиної задачі: врахування загальнонаукового поняття ефективності, вимірювання ступеня наближення до поставленої мети; кількісне оцінювання обґрунтованих показників.

Мета дослідження полягає в тому, щоб запропонувати підхід до оцінювання державних послуг на прикладі правоохоронної діяльності, що спрямована на реформування та соціально-економічний розвиток суспільства.

Концепція визначення якості правоохоронної діяльності. Однією з розповсюджених точок зору щодо співвідношення якості та ефективності є визнання того, що якість є одним з критеріїв ефективності [8]. Якість є важливим

показником будь-якої діяльності чи то випуск продукції чи надання послуг. Регулювання діяльністю можливе лише за умови кількісної характеристики його параметрів, що забезпечує можливість їх співставлення із заданими значеннями, порівняння у просторі або в часі і дозволяє таким чином виявляти результати здійсненого на об'єкт впливу. Тому, щоб поліпшити якість, її потрібно виміряти. Тобто, щоб поліпшити якість, потрібно, насамперед, уміти її кількісно визначити, оскільки застосування чисельних методів – одна з найважливіших передумов правильності прийнятих управлінських рішень. Уся практична і теоретична діяльність у сфері якості та ефективності повинна базуватись на кількісних методах, що зумовлює необхідність широкого розвитку науково обґрунтованих кількісних методів оцінювання рівня якості.

Відповідно до міжнародного стандарту ISO 9000:2000 якість – це ступінь, з якою сукупність характеристик (властивостей) продукції, процесу або системи задовольняє встановлені, передбачувані чи обов'язкові потреби [6]. Тобто об'єктом якості, а відповідно і об'єктом оцінки якості, може бути як продукція, так і процес, система чи будь-яка діяльність.

Сучасна теорія пропонує оцінювати якість за допомогою показників і методів їх визначення. Під показником якості продукції, згідно з ДСТУ 2925-94, розуміється «кількісна характеристика однієї чи декількох властивостей продукції, що складають її якість, яку розглядають стосовно визначених умов її створення та експлуатації або споживання». Тобто, якість продукції оцінюється на основі кількісного виміру визначальних її властивостей, і сучасна наука і практика виробили систему кількісної оцінки властивостей продукції, що і дають показники якості: показники призначення, показники надійності, показники технологічності, показники стандартизації й уніфікації, ергономічні показники, естетичні показники, показники транспортабельності, патентно-правові показники, екологічні показники, показники безпеки [1, 5].

Показник якості виробу, що характеризує тільки одну його властивість, називають одиничним, а показник якості виробу, що характеризує одночасно декілька його властивостей – комплексним показником якості. Комплексний показник якості виробу, що є відношенням сумарного корисного ефекту від його використання до сумарних витрат на його створення та використання, називають інтегральним [1].

Оцінити якість можна завдяки визначенню рівня якості. Метою визначення рівня якості є розроблення заходів з його підвищення. Сучасною наукою виділено такі методи оцінки рівня якості продукції – диференційний, комплексний, змішаний, статистичний, вимірювальний, експертний, органолептичний, соціологічний, які дозволяють оцінити якість продукції, порівнявши виміряні значення показників якості з базовими показниками [1, 5]. Діючим державним стандартом ДСТУ 2925-94 якість продукції. Оцінювання якості. Терміни та визначення» наводиться таке формулювання: «рівень якості продукції – це відносна характеристика якості продукції, яка ґрунтується на порівнянні значень оціночних показників якості продукції з базовими показниками якості зразкових (еталонних) виробів» [5].

Значення показника якості виробу, яке приймають за вихідне для порівнювальних розрахунків (оцінювання) його якості, називають базовим значенням заданого показника. За базові можуть прийматися значення показників якості кращих зразків виробів, виготовлених у попередньому пе-

ріоді часу, або значення показників якості перспективних зразків, що отримані за допомогою дослідів чи розрахунків і внесені у технічні вимоги для заданих виробів.

Показники якості еталону теж відносять до базових.

Еталони поділяють на три групи [1]:

- ✦ еталони, що відображають досягнутий рівень якості продукції (в галузі, в Україні, у світі), основним призначенням яких є сертифікація серійної продукції;
- ✦ еталони, що відображають перспективний рівень якості, які сприяють стимулюванню конкурентоспроможності продукції;
- ✦ спеціальні еталони, що сприяють вирішенню певних задач.

Отже, еталон – це значення або показник до якого потрібно прагнути.

Еталон не обов'язково повинен існувати як фізичний об'єкт, він може бути представлений набором властивостей, умов, вимог, зафіксованих в стандартах, нормативних матеріалах, технічних умовах.

Еталоном, до якого потрібно прагнути при виробництві продукції, наданні послуги чи веденні діяльності, є стандарти. Стандарт походить від англ. *Standard*, що означає – норма, зразок, мірило. Тобто стандарт – це зразок або еталон якості, використовуючи який держава здійснює науково обгрунтоване управління якістю. Стандарт представляє собою нормативно-технічний документ, який встановлює комплекс вимог до об'єкта стандартизації та затверджується компетентним органом.

Згідно із Законом України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р. № 2408-III цей термін має визначення: стандарт – це документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим. Стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги.

Однак запропоновані в літературі методи визначення показників та оцінки якості стосуються здебільшого до продукції, яку ми можемо кількісно виміряти та оцінити. Яким же чином визначити якість певного виду діяльності та оцінити її якість? Розглянемо на прикладі правоохоронної діяльності.

Метою розробки концепції оцінювання правоохоронної діяльності є можливість кількісного вимірювання обгрунтованих показників. Як правило, якість є складним показником, що може характеризувати процес з різних точок зору. У зв'язку із цим бажано визначити ієрархічну структуру цих показників.

Введемо поняття важливіших показників якості правоохоронної діяльності.

Ефективність правоохоронної діяльності. У науці прийняте загальне поняття, що ефективність вимірюється відношенням позитивного ефекту до витрат, що дали можливість отримати цей ефект.

За результативність правоохоронної діяльності рекомендується прийняти показник, який відображає ступінь наближення реальних результатів діяльності до бажаних (еталонних, планових).

Таким чином, якість діяльності є показником вищого рівня. Вона визначається з двох різних точок зору – з точки зору співставлення результатів з витратами та з точки зору наближення фактичних результатів до поставленої цілі.

Представимо методи оцінювання якості правоохоронної діяльності шляхом визначення представлених показників.

Метод визначення ефективності. Дослідження ефективності суспільного виробництва, розробка принципів та методології її визначення залишаються на чільному місці різних наук. з огляду на об'єктивну складність категорії ефективності існують різні тлумачення її суті. Якщо говорити про економічну ефективність, то необхідно визнати, що найбільш доцільно під економічною ефективністю розуміти показник, що визначається співвідношенням результатів (ефекту) діяльності із ресурсами та витратами, що привели до даного ефекту.

Позначимо результати діяльності через Z , витрати на їх отримання через R , тоді показник економічної ефективності визначимо:

$$E = \frac{Z}{R}. \quad (1)$$

Але, як відмічають вище, в правоохоронній діяльності такої однаковості у визначенні суті цього поняття немає.

При розробці метода визначення ефективності регулювання правоохоронної діяльності необхідно враховувати її особливості. На відміну від виробничої діяльності, де чітко можна визначити результат виробництва – кількість виробленої та реалізованої продукції, а також витрати на виробництво цієї продукції, результати правоохоронної діяльності не піддаються такому чіткому вимірюванню.

У зв'язку з цим доцільно запропонувати такий підхід, який базується на вимірюванні змін як у результатах правоохоронної діяльності, так і витратах на отримання цих результатів. Таким чином, цей підхід задовольняє тим вимогам, що вироблені в різних науках до категорії ефективності – співставляє результати із витратами, а також враховує особливості досліджуваної діяльності.

Нехай діяльність правоохоронної системи за минулий період характеризується певними результатами (наприклад рівень злочинності), які позначимо Z_0 . Витрати на діяльність системи за минулий період склали R_0 . На наступний період система поставила за мету покращити результат діяльності і досягти рівня Z_1 . При цьому витрати складуть R_1 .

Відповідно до поставленого плану результат діяльності правоохоронних органів за плановий період, наприклад рік, покращиться на величину

$$\Delta Z = Z_1 - Z_0. \quad (2)$$

Додаткові витрати відповідно до плану дорівнюватимуть

$$\Delta R = R_1 - R_0. \quad (3)$$

Планова ефективність діяльності правоохоронних органів на майбутній період відображає відношення додатково запланованого на рік результату до додатково запланованих витрат, що представимо такою залежністю:

$$E_1^{пл} = \frac{\Delta Z}{\Delta R}, \quad (4)$$

де $E_1^{пл}$ – планова ефективність правоохоронної діяльності на наступний рік.

Таким чином отримали планові показники ефективності.

Фактичні показники ефективності можуть бути розраховані лише після закінчення планового періоду. Припустимо, що після закінчення цього періоду система досягла фактичного результату $Z_1^{факт}$ і фактичні витрати були $R_1^{факт}$.

Тоді фактична ефективність діяльності правоохоронної системи за минулий період

$$E_1^{факт} = \frac{Z_1^{факт} - Z_0}{R_1^{факт} - R_0} \quad (5)$$

Розглянемо запропонований підхід до визначення ефективності правоохоронної діяльності на прикладі боротьби із злочинністю.

Приклад. У 2010 р. коефіцієнт злочинності (кількість зареєстрованих злочинів на 100 тис. населення) по Україні дорівнює 1113. припустимо, перед правоохоронними органами поставлена задача на наступний рік знизити злочинність до рівня 850 (коефіцієнт злочинності). При цьому планується збільшити витрати з державного бюджету на цей вид діяльності правоохоронних органів з 5000 млн грн до 6000 млн грн.

Розрахуємо, які зміни в результатах і витратах плануються на наступний рік.

Коефіцієнт злочинності має зменшитись на 263 (1113 – 850), а витрати на 1000 млн грн (6000 млн – 5000 млн). Для зручності переведемо коефіцієнт злочинності в кількість злочинів. При чисельності населення країни 46 млн. кількість злочинів складає: при коефіцієнті злочинності 1113 – 511980 злочинів, при коефіцієнті 850 – 391000 злочинів, зменшення їх числа – 120980 злочинів.

Використовуючи формули (2), (3), (4), розрахуємо планову ефективність правоохоронної діяльності розглядаємо виду:

$$E^{пл} = \frac{511980 - 391000}{(6000 - 5000) \text{ млн}} \approx 121 \frac{\text{злочин}}{\text{млн грн}}$$

Таким чином, планова ефективність додаткових витрат на правоохоронну діяльність дорівнює 121 злочину на 1 млн грн витрат, тобто 8264 грн витрат на зменшення кількості злочинів на одиницю.

Перспективним напрямом удосконалення теорії оцінювання ефективності можна вважати дослідження можливостей вимірювання результатів правоохоронної діяльності не тільки у фізичних одиницях, але і в грошових. Це дало б змогу співставляти результати (ефект) із витратами в однакових одиницях вимірювання.

ВИСНОВКИ

Показники результативності та ефективності призначені для оцінки якості державних послуг з точки зору ступеня досягнення поставленої мети та з точки зору ефективності витрат на отримання позитивних результатів.

Отже, розглянуті методи оцінювання правоохоронної діяльності дають можливість охарактеризувати якість правового регулювання як з точки зору ефективності витрат, так і з точки зору поставленої мети. У свою чергу, підвищення правового рівня держави є необхідною умовою соціально-економічного реформування суспільства. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Боженко Л. Управління якістю, основи стандартизації та сертифікації продукції: навч. посіб. / Л. Боженко, О. Й. Гутта. – Львів, 2001. – 172 с.

2. Василенко Ю. В. Экономико-математические методы исследования и управления эффективностью сельскохозяйственного производства / Ю. В. Василенко : дис. ... д-ра экон. наук. – К., 1982. – 332 с.

3. Довганюк Л. В. Методичні підходи до визначення ефективності капітальних вкладень / Л. В. Довганюк // Інвестиції: Практика та досвід. – 2004. – № 4. – С. 18 – 22.

4. Драган І. О. Оцінка ефективності тарифного регулювання як інструменту державного управління житлово-комунальною сферою в Україні / І. О. Драган // Наук. вісник АМУ. Серія «Управління». Вип. 1/2010. – К., 2010. – С. 54 – 63.

5. ДСТУ 2925 – 94. Якість продукції. Оцінювання якості. Терміни та визначення. – К.: Держстандарт України, 1995.

6. ДСТУ ISO 9000:2007 Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT). Чинний від 01.01.2008. – К.: Держспоживстандарт України, 2008. – 28 с.

7. Лукіна Т. О. Оцінювання ефективності професійного навчання / Т. О. Лукіна, Л. В. Чайка // Наук. вісник АМУ. Серія «Управління». Вип. 1/2010. – К., 2010. – С. 21 – 28.

8. Пітерс Т. В пошуках ефективного управління (досвід кращих компаній) / Т. Пітерс, В. Уотерман / Пер. з англ. – М., 1986.

9. Растяпін А. В. Методика оцінки економічної ефективності інвестиційних проектів / А. В. Растяпін // Фінанси України. – 2001. – № 2. – С. 111 – 118.

10. Розпутенко Г. В. Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів: монографія / Г. В. Розпутенко, В. О. Гущенко, Н. Г. Протасова, Н. В. Грицяк / За заг. ред. І. В. Розпутенка. – К.: Вид-во «К.І.С.», 2003. – 224 с.

11. Теорія держави і права. Академічний курс / За заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

12. Теорія держави і права: навч. посібн. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.

13. Шиян Н. В. Методичні підходи до визначення економічної ефективності державних інвестицій / Н. В. Шиян // Економіка та підприємство. – Зб. наук. праць. Вип. 24. – К.: КНЕУ, 2010. – С. 37 – 43.