

УДК 35.078.3:352.07

О. Поляк

МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЯКОСТІ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано потребу здійснення внутрішнього аудиту діяльності органів влади за допомогою проведення моніторингу. Обґрунтовано застосування управлінських інструментів для підвищення якості управління. Представлено практику застосування моніторингу надання управлінських послуг територіальній громаді на прикладі окремого органу місцевого самоврядування – Чернівецької міської ради.

Ключові слова: публічне управління, внутрішній аудит, інструмент управління, моніторинг, Чернівецька міська рада, спостереження, аналіз, прогноз, оцінка, формування рекомендацій, вироблення стратегій, управлінська послуга, споживач (користувач), анкета.

Публічне управління України (державне та самоврядне) продовжує функціонувати в умовах відсутності дієвих управлінських механізмів та інструментів, здатних як формувати програми загальнодержавного і регіонального розвитку, так і реалізовувати їх в умовах трансформацій та змін. Законодавча база постійно акцентує увагу на потребі запровадження ефективних механізмів діяльності органів влади та посадових осіб, зокрема Указ Президента України від 20.09.2007 р. та інші [1, 2], але відсутній розроблений механізм виконання вже прийнятих законів, указів, постанов.

Однією з причин такого стану можна вважати відсутність повноцінного дослідження реальності, що не дає можливості забезпечувати сферу управління своєчасною та якісною інформацією, зокрема під час розроблення та прийняття законодавства. Інший аспект управлінських проблем визначається формуванням протиріччя показників ефективності: прозорість влади, доступність влади на загальнодержавному та регіональному рівнях. Якщо перше за останніх декілька років в силу змінності подій (щорічні вибори, політичні скандали, протистояння владних і опозиційних сил тощо) є факторами детальнішої поінформованості дій центральних органів влади, то логіка рішень локальних рівнів владних інституцій ще й досі є або надто завуальована, або не піддається прогнозуванню. На думку І. Жаровської, важливою причиною такого стану є монопольне розпорядження інформацією, що в підсумку заводить суспільство в політичну, економічну та правову безвихідь, зокрема інформаційну. Дослідниця вважає, що дозування інформації, вигідне суб'єкту управління, врешті-решт призводить до такої ж дозованої інформації, яка в результаті інформаційного обміну повертається до об'єкта управління після певних трансформацій, що розбалансовує, навіть зводить нанівець найважливішу стадію управління – прийняття рішень [3].

Окреслення цих проблем визначає потребу здійснення постійного спостереження за управлінськими процесами в середовищі органів влади, що на практиці мусить існувати не лише за допомогою зовнішніх спостерігачів, але й на основі здійснення внутрішнього аудиту, тобто власним середовищем органів влади. Мета статті – аналіз застосування управлінських інструментів для підвищення якості

управління на прикладі окремого органу місцевого самоврядування Чернівецької області.

Найдієвішим управлінським інструментом у розвинених країнах світу вважається моніторинг. Закордонні джерела тлумачать цю категорію як процес постійного накопичення інформації з усіх визначених аспектів, мета якого визначити хід виконання та остаточне завершення запланованих дій, а також сприяти досягненню бажаної мети. Моніторинг виявляє проблеми, що постають у процесі реалізації завдань, дає змогу вносити вчасні корективи до того, як вони стануть занадто серйозними чи некерованими [4]. Значення вказаного інструменту пояснюється тим, що за останнє десятиріччя межі використання моніторингу надзвичайно розширилися. Найбільшого розвитку теорія і практика використання моніторингу досягла в екології, соціології, економіці, статистиці, медицині. Вважається, що предметом моніторингу в екології є зміни в навколишньому природному середовищі; в соціології – політичне явище або процес; в економіці – економічні об'єкти та їх зміни; в статистиці – кількісні показники інформації; в медицині – інтегральна дія середовища на людину тощо.

Проблемною залишається системність проведення моніторингу в публічному управлінні: державному та самоврядному. Адже метою проведення моніторингу в цій системі є контроль процесу здійснення заходів, оцінювання їх ефективності, визначення співвідношення поставлених завдань та їх виконання. Що стосується другого, то деталізація застосування системи оцінювання як способу удосконалення політики після 2000 р. була представлена в Україні завдяки, зокрема, програмам SIGMA. Це стало поштовхом застосування інструментів оцінювання діяльності органів влади в Україні [5]. Так, відомі стандарти управління якістю ISO 9000, ISO 9001, ISO 9004, ISO 19011, ISO 9001-2000 та інші є дуже важливими для удосконалення державного управління, але апробоване в Європейському Союзі використання “Спільної оціночної рамки” є досконалішою формою управління якістю. Спільна оціночна рамка є досить гнучким способом, що ефективно використовується для постійного самовдосконалення організацій, оскільки вимагає високого ступеня розуміння системи управління якістю керівництвом і працівниками організації та дієвих інституційних механізмів їх впровадження.

Основоположними принципами “Спільної оціночної рамки” є: спрямованість на унікальні особливості системи державного управління; практичність, ужитковість інструментарію для урядовців, які прагнуть підвищити результативність та ефективність діяльності своїх структур; поєднання різноманітних підходів до побудови системи управління якістю та забезпечення їх використання в усіх органах державного управління; запровадження єдиних критеріїв, що дають можливість порівнювати результативність та ефективність діяльності органів державного управління відповідно до стандартів ЄС [6]. Все це визначає потребу збору інформації, причому в неперервному режимі, що притаманно саме для механізму проведення моніторингу в будь-якій сфері, зокрема й у публічному управлінні. У цьому контексті уваги заслуговує досвід Російської Федерації щодо визначення механізмів організації моніторингу, який передбачає постійний аналіз поточного стану реалізації стратегії, запровадження систем: прийняття управлінських рішень, прогнозування, експертного оцінювання та аналізу, методичної та правової регламентації, основних принципів суспільно-державної політики, коригування. І. Запатріна, наприклад, аналізуючи стратегії РФ за результатами моніторингу, рекомендує встановлення процедури щорічного подання на розгляд уряду за

результатами моніторингу спеціальної доповіді про стан реалізації такої стратегії [7].

На сьогодні органи влади України, застосовуючи цей інструмент в управлінській діяльності, послуговуються результатами досліджень вітчизняної науки, яку формують В. Артеменко, В. Бакуменко, З. Варналій, М. Губіна, М. Лесечко, А. Лукашенко та інші. Грунтовність і результативність досліджень питання проведення моніторингу на регіональному рівні, яке здійснили М. Гладій, М. Долішній, С. Писаренко, визначається ефективним поєднанням глибоких теоретичних знань відомих науковців та практичним досвідом управління регіоном, зокрема першим із названих авторів [8]. Заслугує також уваги досвід Чернівецької обласної ради, яка відповідно до управлінської ініціативи її голови І. Шилепницького ще у 2006 р. розробила і прийняла рішенням сесії “Порядок формування, фінансування та моніторингу виконання регіональних (комплексних) програм” (далі – Порядок). Попри добру виписаність Порядку, що підкріплюється численними додатками, цей документ дещо обмежений представленням зазначеної в назві складової, що стосується моніторингу результатів виконання таких програм. Тобто не деталізується механізм застосування моніторингу, що має бути обов’язковим елементом Порядку, оскільки назва моніторинг винесена в його заголовок.

Узагальнення результатів досліджень зазначеного напрямку дає можливість зробити висновок, що основними шістьма елементами моніторингу є: спостереження, аналіз, прогноз, оцінка, формування рекомендацій, вироблення стратегій. Коротко охарактеризуємо ідеї кожного елемента моніторингу. Так, *спостереження* сприяє стеженню за соціальними тенденціями у суспільстві; *аналіз* використовується для зняття синдрому “надлишок даних – недостатність інформації”; *прогноз* – відбір інформації для співставлення фактів та цифр, а також реагування на тривожну “інформаційну сигналізацію”; *оцінка* – систематичний аудит результатів програм у порівнянні з комплексом явних чи неявних стандартів із метою вдосконалення цих програм; *формування рекомендацій* – внесення пропозицій щодо вирішення існуючих проблем та удосконалення складових управлінської практики; *вироблення стратегій* – застосування набору інструментів та механізмів через рішення та дії, які повинні забезпечити органу влади найкращий стан та імідж у зовнішньому середовищі.

Оскільки в Україні відсутні механізми управління реалізацією довготермінових завдань та державного і громадського контролю за їх результатами [10], то застосування інструменту моніторингу в системі органів місцевого самоврядування може бути гарантією якості регіонального управління та узгодження задоволення потреб громадян у наданні управлінських послуг: адміністративних, соціальних, комунальних тощо. Ефективність застосування інструменту моніторингу визначається також наявністю фахівців у середовищі органів влади, які вміють і зобов’язані системно його використовувати. На території Чернівецької області найбільше прикладів здійснення моніторингу чи спроб його проведення у взаємодії: *орган влади – споживач (користувач)* стосується Чернівецької міської ради. Цим органом місцевого самоврядування практикується збір інформації за допомогою анонімного анкетування, метою якого є вивчення рівня задоволення споживачів послугами, що надаються Чернівецькою міською радою. У пропонованих анкетах визначається потреба збору інформації за такими видами даних: про анонімність анкетування та цілі його застосування (для

покращення роботи Чернівецької міської ради); мотиви спонукання звернутися до органу місцевого самоврядування; пропозиція оцінки отриманих послуг за питаннями звернення (які були проблеми у взаємодії: громадянин – посадова особа); пропозиції щодо покращення діяльності міської ради; інформація про вік та освіту респондента. Окрім того, в анкеті подаються назви структур та їх адреси для направлення заповнених варіантів анкет. Наступним кроком цього органу місцевого самоврядування є узагальнення отриманих даних та подання їх на офіційний сайт міста Чернівці [11].

Спробуємо продемонструвати застосування техніки моніторингу чи його елементів зазначеною вище міською радою, що, як правило, здійснюється у формі ініціативи внутрішнього середовища органу влади щодо вивчення зовнішнього середовища, тобто споживачів управлінських послуг, результати чого представляються на сайті органу влади. Так, 7 квітня 2008 р. на сайті були розміщені результати вивчення рівня задоволеності населення міста послугами, які надаються виконавчими органами Чернівецької міської ради [9]. Розглянемо характеристику ініціативи: всього анкет, що надавались громадянам для заповнення – 8217, із них заповнено 8129 анкет; вищу освіту мають 31,3% респондентів; вікова група 26 до 50 років – 68,8% респондентів. Аналіз анкет цим органом влади показав, що найбільш проблемними є задоволення потреб соціального захисту (18% опитаних), комунального та дорожнього господарства (14,7%), житлового господарства (13,7%) тощо. Були узагальнені дані щодо термінів надання послуг органом влади і 30,7% опитаних підтвердили, що послуги надаються від 16 до 30 днів. Орган влади відкрив для загалу оцінку громадянами діяльності органу місцевого самоврядування щодо якості надання послуг, що є незадовільною, зокрема в питаннях повернення грошових заощаджень (71,8%), державного будівництва, суверенітету, міждержавних і міжнаціональних відносин (47,8%), транспорту (41,3%), житлового господарства (37,6%), діяльності центральних органів влади (26,4%), діяльності місцевих органів влади (22,7%) тощо.

Окрім того, в матеріалах узагальнено перелік труднощів, які перешкоджали мешканцям міста швидко і якісно отримати послуги (наприклад, великі черги) та пропозиції громадян щодо покращення діяльності виконавчих органів ради, найвагомішою з яких є зменшення кількості документів для вирішення потреб фізичних та юридичних осіб. На сайті зазначено, що даний звіт пропонується керівникам виконавчих органів міської ради для відповідного реагування.

Описане дає змогу встановити техніку моніторингу, який застосовується названим органом влади, та визначити повноту застосування цього інструменту. Для моніторингу обрані задоволення громадян наданням управлінських послуг, оскільки це чітка тенденція сьогодення, адже взаємодія орган влади – громадяни бажає бути значно кращою. Ретельне ознайомлення з досить детальною статистикою цього анкетування не позбавляє відчуття недостатності інформації: вивчався рівень задоволеності наданням послуг виконавчими органами Чернівецької міської ради, а узагальнено дані, які належать до компетенції центральних органів виконавчої влади, зокрема повернення грошових заощаджень, питання державного суверенітету, питання діяльності засобів масової інформації тощо.

Відсутня інформація для співставлення, що не дає можливість здійснювати прогнозування щодо того, чи були такі опитування попередньо, що саме було виявлено раніше при опитуванні про надання управлінських послуг Чернівецькою міською радою тощо. У звіті подана оцінка споживачами послуг, але така оцінка не є

елементом оцінювання в техніці моніторингу, адже оцінювання мусить бути аудитом виконання комплексу програм, які формуються органами влади, і мусить демонструвати системний ряд заходів на покращення взаємодії. Присутнє посилення на систему управління якістю, відповідно до якої проводилося опитування, не може бути основою для формування рекомендацій, оскільки зовнішнє середовище (споживачі послуг, засоби масової інформації та інші стейкхолдери органу влади) не адаптоване чинниками готовності проживання в системі суспільної якості, оскільки в українському суспільстві, загалом, відсутні чіткі та зрозумілі стандарти життя.

І, що найважливіше, у стратегічному аспекті обумовлення про використання узагальненої інформації проведеного опитування рамками роботи громадської приймальні не є вирішальним, оскільки ця структура не розробляє і не приймає рішення. Як керівники виконавчих органів міської ради будуть реагувати на думку громадськості щодо надання послуг, в якій формі будуть використовувати ці матеріали – залишається поза увагою ініціаторів проведення моніторингу щодо надання управлінських послуг органом місцевого самоврядування. Теке обґрунтування свідчить, що застосовану органом місцевого самоврядування техніку не можна вважати моніторингом, оскільки не відбувається процес постійного накопичення інформації з усіх визначених аспектів, мета якого визначити хід виконання та остаточне завершення запланованих дій, а також сприяти досягненню бажаної мети.

Постає питання про складові мети, що для органу місцевого самоврядування значною мірою визначається терміном перебування на посаді головної виборної особи, яка займає її за волею членів територіальної громади. Оскільки нами аналізується інструмент якості управління органом місцевого самоврядування, то важливо взяти до уваги мету, яка є основою програми діяльності Чернівецького міського голови М. Федорука, що умовно містить 20 цілей [12]. Їх систематизація за критерієм кількісного вимірювання результатів (умовно: А – добре вимірювані, Б – наближені до вимірювання, В – важко піддаються вимірюванню) свідчить, що до цілей А можна віднести (умовна нумерація) пп. 3, 4, 6, 13, 15, 18; до цілей Б – пп. 1, 2, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 16; до цілей В – пп. 8, 19, 20. Наприклад, ціль 4 – забезпечити нарощення потужностей міського асфальтного заводу та запровадження нових технологій відновлення доріг; ціль 9 – залучати інвестиції у створення наукоємних, екологічних, конкурентноздатних виробництв; ціль 19 – забезпечити уважний розгляд пропозицій партій, громадських організацій, трудових колективів, членів територіальної громади щодо зміцнення кадрового складу підрозділів міської ради тощо. Окрему увагу можна приділити складовим цілі 17, до якої належить низка системних проблем: заміна мереж, постачання житлових будинків теплом тощо.

Отже, перелік цілей Програми свідчить про комплексне та системне бачення управлінських питань, що підлягають вирішенню у процесі діяльності. Одночасно саме вони можуть бути базою для застосування системи моніторингу як інструментів якості управління органом місцевого самоврядування. Ефективність реалізації цілей залежить від проведення моніторингу, до того ж за поданою вище технікою, з усіх визначених напрямків. Тому, за відведений виборний період для органу місцевого самоврядування, а саме Чернівецької міської ради, зовнішнє середовище повинно мати повний і системний набір результатів всіх моніторингу, що розробляються і застосовуються в постійному режимі. Для цього органу влади належить структурно удосконалюватися, трансформуючи систему управління шляхом застосування нових інструментів якості.

Література

1. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України №900/2007 від 20.09.2007 р. // Державний вісник України [Текст] : зб. акт. Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів. — Ужгород : Інформаційно-видавниче агентство “ІВА”, 2007. — № 18. — С. 8.
2. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1180 від 20.09.2007 р. // Державний вісник України [Текст] : зб. акт. Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів. — Ужгород : Інформаційно-видавниче агентство “ІВА”, 2007. — № 19. — С. 44—46.
3. Жаровська І. Міжнародно-правовий і національний рівень забезпечення права на знання прав та обов’язків / І. Жаровська // Конституційне право [Текст]. — 2007. — № 12. — С. 3—6.
4. Чотири кроки до успіху [Текст] : посібник з менеджменту для неурядових організацій. — К. : Творчий центр “Каунтерпарт”, 2005. — 248 с.
5. Оцінка впливу як способів удосконалення інструментів політики. Програма SIGMA [Текст]. — К. : Видавничий дім “КМ Академія”, 2002. — Вип. 31. — 75 с.
6. The Common Assessment Framework (CAF), Improving an Organization through Self-Assessment / European Institute of Public Administration // Maastricht [Text]. — 2002. — October. — P. 23.
7. Запатріна І. Стратегія розвитку України: від планів до практичного втілення / І. Запатріна // Економіст [Текст]. — 2007. — № 11. — С. 25.
8. Гладій М. В. Реалізація регіональної політики на базі сучасного менеджменту і моніторингу / М. В. Гладій, М. І. Долішній, С. М. Писаренко // Регіональна політика: методологія, методи, практика [Текст] / НАН України. Інститут регіональних досліджень. — Львів : [б. в.], 2001. — С. 538—556.
9. Про порядок формування, фінансування та моніторингу виконання регіональних (комплексних) програм [Текст] : Рішення Чернівецької обласної ради № 80–6 / 06 від 03.08.2006 р., з додатками. — Чернівці : [б. в.], 2006. — 18 с. — (На правах рукопису).
10. Запатріна І. Стратегія розвитку України: від планів до практичного втілення... — С. 24.
11. Режим доступу : www.city.cv.ua.
12. Служив, служу і служитиму Чернівцям і чернівчанам [Текст] : передвиб. прогр. канд. на посаду Чернівецького міського голови Федорука М. Т. — Чернівці : МВІЦ “Місто”, 2006. — 32 с.

О. Poliak

MONITORING AS THE INSTRUMENT OF QUALITY ADMINISTRATION BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The need of internal audit conducting of the public authorities activity with the help of monitoring are analysed. The application of administrative instruments for administering quality increasing is grounded. The practical use for monitoring how administrative services are provided to the territorial community on the example of the separate local self-government body Chernivtsi City Council is shown.

Key words: public administration, internal audit, administrative instrument, monitoring, Chernivtsi City Council, observation, analysis, prognosis, evaluation, recommendations' formation, working out of strategies, administrative favour, consumer, questionnaire.