

УДК 352.07

Д. В. СУХІНІН

**ВІДМІННОСТІ МІЖ МОНІТОРИНГОМ,  
ОЦІНЮВАННЯМ І КОНТРОЛЕМ  
У СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Проаналізовано основні відмінності між оцінюванням, моніторингом і контролем у системі органів місцевого самоврядування під час надання послуг населенню.*

**Ключові слова:** моніторинг, оцінювання, контроль, органи місцевого самоврядування, муніципальні послуги.

*The analysis of the main differences between monitoring, evaluation and control in the system of local self-government of Ukraine in the process of services delivery is made in this article.*

**Key words:** monitoring, evaluation, control, local self-government bodies, municipal services.

Одним із найголовніших напрямів діяльності органів місцевого самоврядування є надання послуг населенню, що відповідають потребам споживачів та якісним характеристикам.

Якість місцевих послуг є одним з найважливіших питань становлення ефективного територіального управління в Україні. Забезпечення потреб населення в послугах, у свою чергу, є найважливішим завданням органів місцевої влади – місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Для того щоб визначити необхідну кількість послуг, якісні та кількісні їх показники, забезпечити якісне надання послуг, застосовуються такі методи забезпечення якості, як оцінювання, моніторинг і контроль.

В Україні оцінювання, моніторинг і контроль у системі органів місцевого самоврядування, зокрема у процесах надання послуг населенню, як правило використовуються неефективно або в неповному обсязі. Це відбувається як через відсутність єдиних норм та вимог до їх використання та здійснення, так і через відсутність у виконавців чіткого розуміння їх підходів, принципів, методів взагалі. Простежується і відсутність розуміння різниці між моніторингом, оцінюванням та контролем, що і призводить до їх неякісного та неефективного застосування.

В Україні питання відмінностей між оцінюванням, моніторингом і контролем в системі органів місцевого самоврядування залишаються практично недослідженими. Серед вітчизняних науковців, які займаються аналізом даних питань, можна зазначити О. Берданова, І. Валентюк, І. Кравченко та деякі інші.

Так, О. Берданова зазначає, що одним з важливих напрямів підвищення ефективності програмного розвитку територій є впровадження дієвої системи

моніторингу та оцінювання. У той же час, на думку науковця, “слід відмітити, що доволі часто працівники місцевих органів влади ототожнюють поняття моніторингу та оцінювання. Але у дійсності вони відрізняються одне від одного” [7, с. 16].

Автори видання з питань моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку в Україні зазначають, що “в Україні сучасні підходи до моніторингу та оцінювання програм – поки що нова управлінська практика... Брак новизни й головне системності у формуванні підходів щодо моніторингу та оцінювання – характерні риси регіональних стратегій розвитку...” [3, с. 9].

Ще менше наукових розробок є в Україні з питань якості місцевих послуг, практично не дослідженими залишається питання оцінювання, моніторингу та контролю якості послуг, що надаються населенню органами місцевої влади. Хоча саме якість місцевих послуг є одним з найважливіших питань у діяльності органів місцевої влади, оскільки ці питання сьогодні найбільш хвилюють громадськість, яка, за даними значної кількості досліджень, не задоволена якістю таких послуг.

Простежується також ще одна тенденція, як у деяких наукових працях з питань якості послуг, так і в діяльності органів місцевої влади – не завжди повне розуміння відмінностей між оцінюванням, моніторингом і контролем, що призводить до неефективного їх застосування та незастосування окремих ефективних методик взагалі.

Метою даної статті є аналіз та визначення основних відмінностей між оцінюванням, моніторингом та контролем у системі органів місцевого самоврядування, зокрема, що стосується процесу надання послуг населенню.

Питання контролю, оцінювання та моніторингу якості діяльності влади не є дослідженими у повній мірі. Так, А. Толстоухов, виступаючи на конференції “Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади”, зазначив, що “наукові дослідження в галузі державного контролю здійснюються в Україні, однак будемо відвертими, дослідження ці, на жаль, мають переважно епізодичний характер” [5, с. 16–17].

На наявності проблеми недостатньої кількості наукових розробок з питань контролю за діяльністю органів місцевої влади, а також оцінювання, контролю та моніторингу якості послуг, що надається ними, зазначають також інші фахівці та науковці, зокрема Б. Винницький, М. Лендзел, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський, О. Сушинський та інші. Так, О. Сушинський наголошує, що “контроль у сфері публічної влади (контрольна влада) – складний специфічний багатопрофільний об’єкт, що потребує всебічного міждисциплінарного вивчення, ламання старих заідеологізованих стереотипів, утвердження сучасної концепції, інтерпретації та системи... Але системне дослідження проблем контролю у сфері публічної влади, зокрема його владний аспект, практично не досліджено” [8, с. 7–9].

Проведене нами дослідження стану застосування моніторингу якості надання муніципальних послуг в Україні показало наявність деяких проблем на шляху до якісного та повноцінного застосування моніторингу в системі територіального розвитку. Як у деяких вітчизняних наукових дослідженнях, так і у

практичній діяльності органів місцевої влади існує певна відсутність розуміння відмінностей між моніторингом та оцінюванням. На цьому наголошують такі вітчизняні дослідники, як О. Берданова та І. Валентюк. До цього слід додати, що таке ставлення до моніторингу та оцінювання досить часто призводить до невмілого їх застосування, що в результаті не надає бажаних ефектів.

Моніторинг відрізняється від оцінювання не лише технологіями, що застосовуються, а й методами та часом проведення. Так, не можна не погодитись з О. Бердановою, що моніторинг носить регулярний характер, а оцінювання, на відміну від моніторингу не є регулярною процедурою, а проводиться в разі необхідності [7, с. 16–17]. Відрізняється моніторинг від оцінювання й тим, що він здійснюється для отримання оперативної інформації про стан справ, а оцінювання спрямоване на результат, шляхи, методи та ефективність його досягнення тощо.

На важливості відокремлення технологій моніторингу та контролю в процесах соціально-економічного розвитку регіонів України наголошує І. Валентюк. Науковець слушно зазначає, що “попри схожість окремих елементів, функції та принципи їх відрізняються, що ще раз доводить самостійність і змістовність понять “моніторинг”, “контроль” [Там же, с. 20]. За визначенням автора, “моніторинг як функція управління передбачає збирання інформації, її комплексну оцінку і прогноз за стабільною системою показників”, а “контроль означає перевірку виконання певних господарських рішень із метою встановлення їх законності та економічної доцільності” [Там же, с. 20–21].

Досить чітке розрізнення визначень, завдань і підходів до моніторингу, контролю та оцінювання надає І. Кравчук. Зокрема, науковець надає у вигляді таблиці розділення даних понять за таким показником як об’єкт моніторингу, контролю, оцінювання та аудиту (таблиця).

Таблиця

Об’єкт контролю, оцінювання та моніторингу [6, с. 22]

<i>Вид діяльності</i>	<i>Об’єкт</i>
контроль	розроблення та здійснення державної політики; процес прийняття та виконання рішень; виконання нормативно-правових актів, державних цільових програм, планів, доручень тощо
оцінювання	результати, наслідки, вплив, ефективність та результативність політики, програм, проектів тощо; результативність діяльності
моніторинг	заходи, дії, поточна діяльність у рамках реалізації державної політики, проектів, програм; їх результати

І. Кравчук наголошує на тому, що “у чинному українському законодавстві та практиці державного управління поняття контролю, моніторингу, оцінювання, аудиту адміністративної діяльності поки що чітко не окреслені” [6, с. 20]. Слід зазначити, що дана проблема є актуальною і для системи місцевого самоврядування України.

Моніторинг у системі надання послуг населенню – це процес регулярного, постійного та системного спостереження й дослідження стану реалізації послуги, її якості на основі відповідних показників та індикаторів. Він має підрозділятися на: моніторинг ситуації, моніторинг процесу, моніторинг очікуваних та/або досягнутих результатів, моніторинг рівня задоволеності або незадоволеності послугами з боку громадян, їх якістю, обсягами, напрямками тощо, що, у свою чергу, вимагає різних підходів і технологій здійснення.

Моніторинг є свого роду системою, що містить набір складових елементів, підходів, технологій і механізмів здійснення. Таким чином, під системою моніторингу слід розуміти сукупність елементів, технологій і процедур, що є пов'язаними між собою та завдяки яким моніторинг планується, організовується та безпосередньо проводиться на основі певних показників та критеріїв.

Враховуючи складність моніторингу як системи, слід більш чітко визначати його предмет, основні складові та етапи, що має бути затверджено у відповідних нормативних документах.

Предметом муніципального моніторингу можуть бути як окремі ситуації місцевого розвитку, так і конкретні напрями діяльності органів місцевої влади, проблеми соціально-економічного, культурного, екологічного розвитку громади тощо. Предметом муніципального моніторингу має бути й якість муніципальних послуг.

Головною відмінністю між моніторингом та оцінюванням є те, що оцінювання більш спрямоване на кінцевий результат. Існують різні визначення оцінювання, але значна кількість дослідників наголошує на тому, що оцінювання є способом дослідження наслідків та результатів уже за фактом. Так, вітчизняний науковець О. Гриценко зазначає, що “оцінювання спрямоване на одержання знань щодо державної діяльності, в тому числі відносно її результатів, з подвійною метою – дати змогу громадянам оцінити значущість державної діяльності та сприяти особам, які приймають рішення, з метою підвищення результативності, ефективності, цілісності діяльності та визначення її впливу” [4, с. 52]. Відомий шведській дослідник Е. Ведунг також наполягає на тому, що оцінювання стосується не повного циклу політики, а тільки його кінцевого результату [1, с. 22].

Саме в цьому полягає одна з відмінностей між моніторингом та оцінюванням. Оскільки, як уже було зазначено, моніторинг здійснюється протягом реалізації програми або у процесі надання послуг населенню на кожному з етапів та досліджує не лише кінцеві, а й проміжні результати.

Окремі науковці допускають можливість оцінювання результатів на кожному з етапів реалізації політики та програм, що також має під собою певне наукове підґрунтя та вважається нами як найбільш доцільне. Тут моніторинг та оцінювання також відрізняються, але вже своїми підходами та завданнями, а також і технологіями здійснення.

Ураховуючи різноманітність вищенаведених визначень такого поняття, як “оцінювання”, вважаємо за доцільне об'єднати наукові підходи щодо цього

питання та надати йому визначення, яке найбільшою мірою відповідатиме процесу надання послуг населенню з боку органів місцевої влади. Отже, на наш погляд, оцінювання якості послуг – це процес дослідження, що спрямоване на стан виконання та наслідки надання послуги за якісними та кількісними показниками, що досліджує відповідність встановлених цілей результатам, а також визначає результативність, продуктивність та ефективність надання послуг та діяльності влади у цьому напрямку.

На наш погляд, основною метою оцінювання у сфері надання послуг населенню є визначення стану, кількості та якості послуги із використанням таких основних показників як результативність, ефективність, доцільність і доступність для громадян.

Оцінювання буває двох основних видів – це зовнішнє та внутрішнє, хоча у світовій практиці зустрічається їх поєднання. Оцінювання умовно можна поділити на три види: попереднє, проміжне та підсумкове.

Попереднє оцінювання здійснюється на стадії розробки проекту або програми. Що стосується процесу надання послуг населенню, то таке оцінювання починається на стадії визначення послуги, її об'єму та споживачів.

Проміжне оцінювання застосовується на етапі реалізації проекту або програми, коли остаточні результати ще невідомі. Метою такого виду оцінювання є визначення того чи йде реалізація так, як задумано, чи відповідає даний етап реалізації встановленим завданням, які є перешкоди та ризики тощо. Завдяки такому виду оцінювання можливим є здійснення корегування.

Підсумкове оцінювання здійснюється, як правило, по закінченню проекту або програми. Воно надає можливість оцінити чи відповідає результат, що отримали тому, який був запланований. Даний вид оцінювання також допомагає уникнути проблем, що були, та недоліків у майбутніх проектах і майбутній діяльності.

На відміну від моніторингу та оцінювання, контроль має обов'язковий характер та забезпечується шляхом застосування різних підходів і методів. О. Сушинський досить чітко визначив місію контролю, що тісно пов'язана з його функціями, зазначаючи, що “він виконується та найяскравіше проявляється на межі та співвідношенні понять “діяння-норма” як механізм виявлення та приведення у відповідність діянь нормам, з одного боку, та норм діянням – з іншого. У першому випадку проявляються його (контролю) “відновлююча” та “констатуюча” функції, а в другому – “встановлююча” та “спрямовуюча” [8, с. 28]. За функціональною ознакою, на думку автора, система контролю складається з: інспектування та ревізії, контролінгу, моніторингу та нагляду, санкції тощо [Там же, с. 32], а за інституційною ознакою “в цю систему входять – громадський (народний) контроль за органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, який здійснюється всіма структурами громадянського суспільства (громадянином, громадою, об'єднанням громадян, народом) через вибори, референдуми тощо та контроль

інституціоналізований за видами здійснення публічної та насамперед державної влади (президентський, парламентський, судовий, у системі органів виконавчої влади тощо) і місцевого самоврядування [8, с. 32–33].

Отже, контроль – це функція держави та суспільства, їх інститутів і структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оціночних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління.

Особлива роль у системі контролю належить контролю в органах місцевого самоврядування, оскільки саме ці органи найбільш наближені до населення та щоденно з ним співпрацюють. У цьому контексті актуальним стає питання контролю якості цієї співпраці та виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, найважливішою серед яких є надання місцевих послуг. Як зазначають вітчизняні науковці, “без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України” [2, с. 469].

Контроль менеджменту в місцевому самоврядуванні має певні відмінності з контролем менеджменту в системі державного управління. Головним чином це полягає в тому, що органи місцевого самоврядування за своєю природою є проявом самоврядування населення, й тому внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування має відбуватись більш прозоро, а в певних випадках і з залученням громадськості. У такому разі він уже набуває рис змішаного контролю. Хоча, проводити суто внутрішній контроль виконання також у край необхідно. Такій контроль має на меті, перш за все, забезпечити внутрішній аудит якості реалізації місцевих програм розвитку, внутрішньої дисципліни тощо.

Внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування – це контроль в організації щодо якості управління та відповідності результатів діяльності встановленим цілям, а також стану виконавської дисципліни та ефективності роботи структури в цілому.

Окреме місце серед видів контролю в органах місцевого самоврядування займає громадський або суспільний контроль. Слід наголосити на тому, що громадський контроль зачіпає або може зачіпати всі аспекти діяльності органів публічної влади, а не лише “ключові аспекти політики держави”, як на цьому наголошують вищезазначені автори.

Громадський контроль – це вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством (його інституціями та окремими громадянами) та спрямований на оцінювання діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Предметом громадського контролю є дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прийняті ними рішення, документи, програми та їх виконання тощо.

До технологій громадського (соціального, суспільного) контролю слід віднести:

- участь громадськості в роботі дорадчих органів при органах публічної влади (громадські ради тощо);
- різноманітні механізми участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень;
- аналіз документів органів публічної влади завдяки праву на вільний доступ до інформації;
- отримання за вимогою інформації від органів влади щодо їх діяльності;
- контроль через засоби масової інформації тощо.

Даний перелік технологій громадського контролю не є вичерпним, але він однаково може бути застосований не лише по відношенню до органів місцевого самоврядування, а й до всіх органів публічної влади.

Єдиним недоліком громадського контролю є те, що він не несе за собою якоїсь суттєвої відповідальності з боку органів влади, оскільки такий вид контролю має рекомендаційний характер. Винятком може бути лише ситуація, коли в результаті громадського контролю знайдені факти порушень з боку органів влади чинного законодавства. У такому випадку така інформація може бути передана відповідним контролюючим державним структурам. Окремі науковці таку ситуацію відносять до основного призначення громадського контролю – викривати порушення чинного законодавства з боку органів влади.

Отже, між моніторингом, оцінюванням і контролем у системі органів місцевого самоврядування існують суттєві відмінності, що полягають у різних підходах, методах, завданнях тощо. Зокрема це яскраво проявляється у процесах надання послуг населенню. Так, моніторинг якості послуг, як правило, проводиться у формі систематичного опитувань громадян щодо рівня їх задоволення цією якістю, а також кількістю послуг і діяльністю органів місцевого самоврядування щодо надання послуг населенню взагалі. Оцінювання здійснюється фахівцями або експертами з можливим залученням представників громадськості, але вже за кількісними та якісними показниками на основі конкретних даних та інформації, що отримуються за певними результатами. Тобто, оцінювання здійснюється тоді, коли вже є певний результат. Контроль за якістю послуг у системі органів місцевого самоврядування здійснюється різними суб'єктами, як-то: спеціальні органи та структури, самими органами місцевого самоврядування та громадськістю. Таким чином, такий контроль має різні форми та методи здійснення. Він спрямований на не лише оцінювання якості, а й відповідності встановленим нормам, вимогам та чинному законодавству.

Таким чином, подальші наукові розробки будуть присвячені більш чіткому визначенню різниці в підходах, методах, завданнях оцінювання, моніторингу та контролю в систему органів місцевого самоврядування, їх нормативному закріпленню, розробці відповідних методичних документів для органів місцевого самоврядування України, їх посадових осіб та відповідних місцевих служб і структур.

Література:

1. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм : навч. посіб. / Е. Ведунг ; [пер. з англ. В. В. Шульга]. – К. : Всесвіт, 2003. – 350 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Аверьянова. – К. : ВД “Ін-Юре”, 2002. – 667 с. – (Серія наукових видань “Адміністративно-правова реформа в Україні”).
3. *Винницький Б.* Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Б. Винницький, М. Лендъел, Ю. Ратейчак ; Проект партнерства Канада – Україна “Регіон. врядує. та розв.”. – К. : КІС., 2007. – 120 с.
4. *Гриценко О. І.* Контроль та оцінювання управлінської діяльності : опор. конспект лекцій / О. І. Гриценко. – К. : НАДУ, 2009. – 108 с.
5. Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади / матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 25 черв. 2004 р. : зб. матеріалів ; за заг. ред. В. І. Лугового, Ф. Т. Панасюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 212 с.
6. *Кравчук І.* Порівняння понять: “контроль”, “оцінювання”, “моніторинг” та “адміністративний аудит” / І. В. Кравчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К. – 2009. – № 2. – С. 19–25.
7. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжн. участю, Київ, 30 травня 2008 р. : у 3 т. / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. – К. : НАДУ, 2008. – Т. 3. – 192 с.
8. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 467 с.

*Надійшла до редколегії 20.06.2013 р.*