

Дмитро СУХІНІН

ДОСВІД КАНАДИ В ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОГО МОНІТОРИНГУ

Постановка проблеми. Одним з найважливіших критеріїв якості послуг, що надаються населенню, є їх відповідність вимогам та потребам громадян. Для того, щоб оцінити наскільки послуги відповідають даним вимогам, органи місцевого самоврядування застосовують різноманітні методи визначення успішності діяльності в цілому і, зокрема, в аспекті надання послуг населенню відповідно до встановлених стандартів та очікувань громадян. Дійовим механізмом цього є моніторинг.

В органах місцевого управління Канади моніторинг знаходить широке застосування. Він здійснюється як на кожному з етапів процесу прийняття управлінських рішень узагалі, так і з огляду на надання послуг населенню. Починаючи з 2001 року в Канаді застосовується нова більш ефективна модель моніторингу, що отримала назву «Система моніторингу зі спрямуванням на громаду» (Community-Based Monitoring System) або «система муніципального моніторингу».

Слід зазначити, що дана система була застосована не лише у Канаді, а й поширилась на інші країни, оскільки показала свою успішність у підвищенні якості послуг та відповідальності місцевої влади за їх надання. Застосування такого виду моніторингу значно покращує процес надання послуг населенню та підвищує відповідальність і прозорість діяльності органів місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням якісного функціонування органів місцевого самоврядування та різноманітним формам оцінювання якості цієї діяльності присвячені праці таких відомих вітчизняних науковців як О.Батанов, М.Баймуратов, О. Берданова, В.Вакуленко, Я.Жовнірчик, Д.Заяць, Т.Іванова, О. Ігнатенко, В.Кампо, С.Квітка, В. Колтун, В.Кравченко, В.Куйбіда, О.Лазор, А. Лазор, В.Маматов, Т.Маматова, М.Орлатий, М.Пітцик, В.Прошко, А.Ткачук, В.Удовиченко, І.Чикаренко, Ю.Шаров та інших.

У той же час дослідженню муніципального моніторингу присвячено незначну кількість праць. Серед них слід виділити дослідження В.П.Рубцова, який визначає основні складові такого виду моніторингу, фактори, що необхідно враховувати при його проведенні тощо. Муніципальний моніторинг автор визначає як «сукупність процедур системи регулярної статистичної звітності, збору й аналізу інформації, проведення додаткових інформаційно-аналітичних обстежень (опитування населення і т.п.) й оцінки (діагностики) стану, тенденцій розвитку й гостроти проблеми. Предметом моніторингу у громаді є муніципальні ситуації й проблеми» [1, с.24].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на існування окремих праць з питань моніторингу в місцевому самоврядуванні, питання канадського досвіду з організації та проведення муніципального моніторингу залишаються практично не досліджуваними, хоча саме досвід Канади є одним з найуспішніших у цій сфері.

Метою даної статті є дослідження становлення та проведення муніципального моніторингу в Канаді як однієї з успішних країн у цьому напрямку.



**СУХІНІН
Дмитро
Євгенович,**

здобувач кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, м. Дніпропетровськ.

Анотація: У статті здійснюється аналіз канадського досвіду з організації та проведення муніципального моніторингу; визначаються основні риси, складові та переваги такого виду моніторингу; наголошується на доцільності його застосування в Україні.

Ключові слова: моніторинг зі спрямуванням на громаду, муніципальний моніторинг, місцеві послуги.

УДК 342.7

Виклад основного матеріалу. Національна система статистики та моніторингу, що застосовувалась канадськими державними агенціями центрального рівня ще на початку 1990-х років, показала, що як система надання інформації щодо впливу макроекономічної політики на пересічних громадян вона неактуальна, зокрема для того, щоб оцінити мікроекономічний вплив на макроекономічну політику та програми [5, с.1-2]. Саме тоді розпочалось формування системи муніципального моніторингу.

В Канаді широке застосування даної системи почалось з 2001 року коли була створена Канадська Мережа Громадського Моніторингу, що охопила декілька організацій. У вересні 2001 року за ініціативою даних організацій, серед яких були такі як Ініціатива Волонтерського Сектору, Координаційний офіс Мережі екологічного моніторингу й оцінювання та інші, був розпочатий пілотний проект щодо застосування в Канаді системи моніторингу зі спрямуванням на громаду. В якості пілотних було обрано 31 громаду, дослідження якості використання нової системи місцевого моніторингу в яких здійснювало 12 регіональних експертів [6, с. 213].

Основними першочерговими цілями проекту були:

- визначити найкращі підходи та практики залучення членів громади до здійснення моніторингу;
- розвивати, тестувати та покращити модель моніторингу зі спрямуванням на громаду, що координується на національному рівні;
- побудувати стійку можливість для громади збирати, розповсюджувати та використовувати інформацію щодо навколишнього середовища, що сприятиме сталому розвитку громади та ефективному процесу прийняття рішень;
- використовувати інформацію, що отримана в результаті моніторингу, для найкращої розробки та реалізації політики органу місцевої влади [3, с. 9].

У звіті щодо результатів даного пілотного проекту під назвою «Покращення локального процесу прийняття рішень через моніторинг зі спрямуванням на громаду: рух до Канадської Мережі Громадського Моніторингу» зазначається, що ключовими висновками проекту стали такі:

1. Прогрес щодо загального бачення місцевого сталого розвитку може бути оцінений завдяки моніторингу, що враховує всі аспекти навколишнього середовища та здійснюється на основі місцевої інформації та загальних цінностей даної громади.
2. Отримання реальної, корисної та дійсно ефективної інформації можливе лише на основі двостороннього діалогу, що дозволить зібрати інформацію, яка надасть реальні знання та покращить підходи до процесів прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.
3. Моніторинг зі спрямуванням на громаду є ефективним інструментом побудови та об'єднання потенціалу громади, місцевих взаємозв'язків, всіх аспектів управління та залучення громадськості, а також забезпечення громадської просвіти, що сприяє більш ефективному залученню громадян до питань місцевого управління.
4. Позитивний зворотній зв'язок в рамках розробки та реалізації місцевих програм розвитку. Якщо інформація надана ефективно, потенціал якісного використання даної інформації також зростає.
5. Розвиток та широке використання соціального капіталу, що визначається як комбінація людей та їх здібностей та можливостей співпрацювати заради найкращого майбутнього їх громад.
6. Використання та вдосконалення результатів моніторингу через співпрацю всіх зацікавлених сторін.
7. Сталий територіальний розвиток вимагає точної та змістовної інформації, але, досить часто інформація, що надана спеціалізованими моніторинговими зовнішніми агенціями не відповідає потребам громади та потребує значного більшого часу на опрацювання та використання ніж інформація, що зібрана на місцевому рівні не лише експертами, а й самими громадянами. В тому і полягає основна відмінність та ключова складова моніторингу зі спрямуванням на громаду, що він здійснюється

із широким залученням експертів, науковців, фахівців місцевого рівня та місцевої спільноти. [3, с. 4-5].

У порівнянні з іншими системами моніторингу, моніторинг зі спрямуванням на громаду оснований на співпраці між місцевими громадами, місцевими органами управління, місцевими науковцями в інституціоналізованій системі регулярного збору інформації, її аналізу, підтвердження та розповсюдження для застосування у місцевих програмах розвитку.

Моніторинг зі спрямуванням на громаду визначається експертами як процес співпраці громадськості, державних агенцій, представників індустрії, науковців, громадських груп та місцевих інституцій заради моніторингу, контролю, відслідковування та відповідного реагування на процеси місцевого розвитку [3, с. 5].

Канадська дослідниця К.Робіно визначає моніторинг зі спрямуванням на громаду як організований шлях збору, аналізу та перевірки інформації на місцевому рівні для того, щоб вона була застосована органами місцевого самоврядування, національними агенціями, неурядовими громадськими організаціями для планування, бюджетування та імплементації місцевих програм розвитку. Він також застосовується для моніторингу та оцінювання якості виконання в державних інституціях [5, с. 1]. Науковець зазначає, що у більшості країн, що розвиваються, має місце проблема наявності точної місцевої інформації щодо соціально-економічного розвитку громад. Це значною мірою заважає ефективному процесу прийняття управлінських рішень при плануванні кроків місцевої влади щодо покращення існуючої ситуації та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Інші канадські дослідники розглядають муніципальний моніторинг як суттєвий елемент наукового дослідження, що має на меті здійснення комплексного та всеохоплюючого оцінювання навколишнього середовища, соціальних, економічних, екологічних аспектів місцевого розвитку [2, с. 5].

Досвід пілотного проекту Канади щодо застосування нових підходів до моніторингу, що спрямовані на широке залучення громади (система моніторингу зі спрямуванням на громаду), також підтвердив неякісність моніторингу, що здійснюється зовнішніми агенціями. Зокрема, зазначається, що інформація, яку отримали зовнішні моніторингові агенції:

- не завжди доступна для людей, що її потребують;
- виходить з тих даних, що найбільш доступні, а не тих, що лежать у корені місцевих питань та є необхідними;
- вузько сфокусована та не інтегрована скрізь усі місцеві питання;
- важка для розуміння більшості місцевих громадян;
- не має суттєвої місцевої спрямованості;
- надається занадто пізно для того, щоб швидко відреагувати на неї та уникнути певних проблем місцевого розвитку, вирішити або пом'якшити проблеми, що нарастають [3, с. 6].

Науковці, зокрема, Р. Кароліно, зазначають, що система моніторингу зі спрямуванням на громаду є корисною для досягнення таких основних цілей органів місцевої влади:

- діагностування розміру та обсягу проблем на місцевому рівні;
- розробка відповідних планів та програм щодо вирішення даних проблем;
- раціональне використання ресурсів;
- визначення потенціальних цільових груп на отримання соціальної допомоги;
- моніторинг та оцінювання впливу й результатів програм та проектів [5, с. 2].

У Канаді пропонуються такі основні питання для громадськості щодо моніторингу зі спрямуванням на громаду:

1. Яким чином ми можемо збирати та використовувати інформацію щодо навколишнього середовища для того, щоб забезпечити місцевий розвиток та якість процесів прийняття управлінських рішень?

2. Що я можу зробити для сталого розвитку своєї громади? Яким чином я можу це зробити? Що необхідно для мого залучення у ці процеси, які інструменти я маю для цього?

3. Яким чином я можу покращити стан управління в моєї громаді?

4. Чи враховані у дослідженні в моєї громаді всі аспекти навколишнього середовища?

5. Чому ми маємо покладатись на когось зі сторони для того, щоб визначити що відбувається у нашій громаді?

6. Чи має інформація моніторингу бути важкою для мого розуміння?

7. Яким чином ми отримуємо інформацію щодо того чи покращився стан у громаді або погіршився?

8. Хто ще зацікавлений у питаннях розвитку моєї громади? [3, с. 6].

В.Гофман досить чітко визначила основні питання для тих, хто організує здійснення моніторингу, зазначаючи, моніторинг зі спрямуванням на громаду не є чимось настільки новим, що необхідно створювати щось вкрай нове, але необхідно чітко розуміти його відмінності та відноситись до нього як до системи, що комплексно досліджує місцеві питання. Що ж до організаторів моніторингу, то вони мають визначити для себе таке:

– Хто керує цим проектом? Хто є його ініціатором?

Найкращі результати даний вид моніторингу дає тоді, коли основним його керівником визначається місцева громадськість. Вона є і основним ініціатором. Хоча, в той же час, це буває досить рідко.

– Хто отримувач кінцевого продукту?

Як правило, кінцеві результати моніторингу надаються громаді, її органам місцевого управління для використання в місцевих планах і програмах розвитку.

– Яке місце науки у здійсненні моніторингу?

У більшості таких проектів науковці здійснюють методичну підтримку, надаючи консультації, здійснюючи аналіз тощо.

– Який тип моніторингу застосований?

Існує декілька типів та підходів моніторингу. У кожному випадку необхідно обирати найбільш придатний [2, с. 6].

Основною перевагою моніторингу зі спрямуванням на громаду є його проведення за участі самої громадськості. Це є важливою, але ж не єдиною перевагою даного виду моніторингу. До основних переваг моніторингу зі спрямуванням на громаду у Канаді відносять такі:

Моніторинг зі спрямування на громаду:

– об'єднує людей різних соціальних груп, напрямів діяльності, юрисдикції заради партнерства; завдяки цьому партнерству громада може визначити загальні спільні проблеми та можливі шляхи їх вирішення через збір, оцінку та розповсюдження інформації;

– сприяє змістовній та повноцінній співпраці між громадянами та владою й, таким чином, зміцнюється залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні;

– підвищує ефективність діяльності органів місцевої влади завдяки комбінаціям та поєднанням творчого підходу, досвіду, професійних знань, ресурсів різних соціальних груп, громадських об'єднань, окремих громадян заради спільного вирішення існуючих проблем;

– дозволяє громаді підвищувати знання щодо навколишнього середовища завдяки генеруванню всієї місцевої інформації, що отримана в процесі моніторингу; даний вид моніторингу надає унікальне розуміння місцевої специфіки, конкретних ситуацій та індивідуальних потреб конкретної громади і на цій основі можливим стає чітке визначення проблем та шляхів їх вирішення;

- сприяє обміну інформації між муніципалітетами, дозволяє здійснювати широко-масштабний аналіз виконання та напрацювань, проблем на їх рішення;
- надає інформацію та інструменти для виважених рішень, що приймаються, підвищує їх адаптивність та відповідність потребам громади;
- здійснює суттєвий внесок у побудову соціального капіталу громади, підвищує соціальний потенціал громади [3, с. 8].

Канадські науковці визначають 5 основних кроків імплементації муніципального моніторингу:

1. Організація. Для ефективного проведення моніторингу необхідно розробити робочий план, що має базуватись на згоді всіх зацікавлених сторін та залученні основних людських ресурсів, а також фінансових та фізичних ресурсів для проведення тренінгів, збору даних, роботи з інформацією та її розповсюдження. Згода органів місцевого управління використовувати дану інформацію в своїй діяльності є принциповою.

2. Збір та редагування інформації. Інформація збирається з широким залученням громадськості, фокус груп. Передують цьому навчальні тренінги для членів територіальної громади, що будуть залучені до такої діяльності. Вони також будуть інформувати громаду про отримані результати.

3. Узагальнення інформації та її упорядкування. Дані, що зібрані у результаті моніторингу мають бути перевірені та об'єднані у комплекс питань. Система об'єднання інформації може мати вигляд документації або комп'ютерних файлів; це залежить від ресурсів та можливостей громади. Комп'ютеризована обробка інформації здійснюється значно швидше, й тому, органам місцевого управління пропонується застосувати саме такий метод.

4. Розповсюдження інформації. Розповсюдження інформації є принциповим кроком. Вона є важливою для планування програм місцевого розвитку та їх імплементації. Також, інформація, що зібрана на місцевому рівні пізніше надається на регіональний та інші більш високі геополітичні рівні для опрацювання та врахування.

5. Підтвердження та консультації. Результати моніторингу представляються громаді на спеціальних зборах. Використовуються також інші засоби надання інформації. Головне, щоб вся громада була ознайомена з результатами. Це слугує: обговоренню проблемних питань громади, спільному пошуку відповідних рішень, визначенню потреб громади та стратегічних пріоритетів її подальшого соціально-економічного розвитку тощо [5, с. 3-4].

У праці «Успішний моніторинг зі спрямуванням на громаду в Канаді: три приклади» [4] визначено 5 основних факторів успішного здійснення даного виду моніторингу: 1) отримання відповідного фінансування; 2) використання протоколу моніторингу; 3) розробка та застосування чіткої структури моніторингу; 4) застосування відповідних до ситуації підходів моніторингу; 5) зв'язок результатів моніторингу з управліннями на місцевому рівні, тобто з тими, хто приймає рішення [4, с. 18-19]. Науковці зазначають, що тоді, коли існує чіткий зв'язок результатів моніторингу та місцевих управлінь, це призводить до суттєвих позитивних змін у громаді [4, с. 48].

Важливим, на думку авторів, є обрання відповідного до ситуації, ресурсів, інших обставин моніторингового підходу. Таких підходів визначено чотири: моніторинг, що керується центральним урядом; інтерпретивний моніторинг (чітке тлумачення всіх даних); моніторинг, що захищає ту чи іншу позицію; багатогрупний моніторинг [4, с. 43-44].

Всі аспекти здійснення моніторингу зі спрямуванням на громаду пронизує комунікація. Це є запорукою його успішного проведення. Підготовка кадрів для моніторингу, визначення пріоритетів, звітування щодо результатів, все це потребує ефективної комунікації. Для ефективності моніторингу необхідно чітко визначити яка інформація необхідна, з яких питань, які взагалі існують потреби в інформації у даній громаді.

Це значною мірою полегшить процес збору інформації. Її подальше просування також є важливим напрямком для тих, хто приймає рішення. Основними акцентами у наданні інформації є швидкість її надання та якість обробки результатів.

В той же час, інформація має бути:

- своєчасною;
- відповідати існуючим проблемам, відображати їх;
- доступною для громадян;
- простою для розуміння;
- чітко визначати проблеми;
- передбачати можливі кроки та дії тощо.

Як нами було показано вище, моніторинг зі спрямування на громаду поєднує і громадськість, і місцеву владу, і науковців.

При проведенні моніторингу зі спрямуванням на громаду його організатори мають переконатись у тому, що:

- місцева громадськість буде широко залучені до здійснення моніторингу; механізми її участі розроблені та чітко визначені;
- механізми проведення моніторингу відповідають місцевому контексту: досліджуватимуться дійсно важливі місцеві питання тощо;
- механізми збору, обробки та надання інформації чітко визначені та опрацьовані;
- результати моніторингу будуть інтегровані у місцеві плани та програми розвитку, політику місцевої влади взагалі;
- ті, хто здійснюватиме моніторинг підготовлені до цієї діяльності достатньою мірою;
- розроблений механізм просування інформації, ознайомлення з нею широкого загалу місцевої спільноти;
- чітко визначений механізм координації всіх осіб, що залучені до проведення моніторингу;
- при зборі на аналізі інформації будуть враховані екологічні чинники та фактори;
- у процесі здійснення моніторингу передбачені обговорення та форуми всіх стейкхолдерів (зацікавлених осіб та тих, кого можуть зачіпати результати моніторингу);
- існує певна підтримка з боку органів влади національного рівні, в тому числі і ресурсна та фінансова тощо.

Досвід не лише Канади, а й інших країн показує, що починаючи з кінця минулого століття вимоги щодо необхідності повноцінної інформації місцевого значення та спрямування суттєво зросли одночасно з тенденціями децентралізації державного управління як засіб наближення влади до людей. У той же час, перехід до децентралізованої системи управління, надання більшої свободи органам місцевого управління щодо місцевого розвитку у більшості країн не супроводжувався створенням системи статистичного аналізу та моніторингу на місцевому рівні. Це і викликало необхідність розробки, впровадження та застосування нової системи моніторингу, що отримала назву «моніторинг зі спрямуванням на громаду». Дана система моніторингу задовольнила потреби місцевих спільнот в інформації місцевого спрямування, що вкрай необхідна як для органів місцевого самоврядування, так і для національних державних інституцій та всіх інших зацікавлених сторін. Вона посприяла більшій ефективності діяльності органів місцевої влади, її прозорості та більшій підзвітності завдяки своїй простоті, точності та доступності для громадян.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Досвід Канади в організації та проведенні моніторингу зі спрямуванням на громаду, показує наступне:

1. Лише просте надання інформації само по собі не підвищує значною мірою якість прийняття рішень. Двосторонній діалог є необхідним для того, щоб спільно визначити яка інформація, в якому обсязі потрібна для того, щоб підвищити знання тих, хто приймає рішення та процес прийняття управлінських рішень взагалі.

2. Індикатори оцінювання навколишнього середовища в усіх його аспектах мають бути побудовані не на той інформації, яку легко зібрати, а на той, що дійсно необхідна.

3. Місцевий потенціал є міцним та вкрай важливим фактором для громади щодо збору, обробки, розповсюдження та використання інформації та результатів місцевого моніторингу.

4. Коли учасники моніторингу знають, що результати їх роботи дійсно будуть використані та поліпшуватиме ситуацію в громаді, це сприяє ефективній співпраці та значно покращують взаємовідносини місцевої влади з громадянами.

5. Моніторинг зі спрямуванням на громаду зміцнює соціальний капітал на територіальному рівні шляхом ефективного партнерства влади і громадян, що є однією з головних переваг даного типу моніторингу.

Дана моніторингова система є важливою оскільки вона: залучає саму громадськість у якості волонтерів до досліджень власних проблем та прагнень; досліджує на основі системного підходу широкий спектр питань комплексно; є спільною діяльністю громадськості, органів місцевої влади та науковців.

Досвід проведення моніторингу зі спрямуванням на громаду в Канаді переконує, що у тих випадках, коли місцеві органи влади та громадськість працюють разом, це дає їм можливість приймати найкращі політичні рішення та забезпечувати найкращі показники місцевого розвитку. Такий вид моніторингу має великий потенціал у зміцненні голосу громадськості, розширенні його потенціалу щодо впливу на процеси управління у власній громаді, в його переконанні, що бюджетні кошти витрачаються ефективно, а місцева влада відповідальна, підзвітна та підконтрольна громаді.

Подальші наукові дослідження муніципального моніторингу в Україні слід спрямувати на вивчення та визначення можливостей України для впровадження та застосування канадської системи моніторингу зі спрямуванням на громаду, який вже довів свою ефективність та важливість для покращення якості діяльності органів місцевої влади та тих послуг, що вони надають населенню.

Література:

1. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: наук.-практ. посіб. [Текст] / В.П. Рубцов ; Укр. муніцип. акад., Ін-т місц. демокр. - К. : Гнозис, 2002. - 148 с. - (Сер. "Інновац. інструм. розв.") (Сер. "Розв. через місц. демокр.").
2. Community-based monitoring. Discussion Paper. CAFF CBMP Report No. 9, November 2004 – 23 p.
3. Improving Local Decision-Making through Community Based Monitoring: Toward a Canadian Community Monitoring Network. The Ecological Monitoring and Assessment Network, Coordinating Office and the Canadian Nature Federation, Inquiry Centre Environment Canada, Ottawa, Ontario, 2003. – 24 p.
4. Lefler Tristan E. Successful Community-based Monitoring in Canada: Three Case Studies. University of Guelph, School of Environmental Design and Rural Development, 2010. – 64 p.
5. Robino Carolina. Community Based Monitoring System. International Development Research Centre, Canada. 2009. – 8 p.
6. Quinn Michael S. and Dubois Jennifer E. Community Based Monitoring: Engaging and Empowering. Faculty of Environmental Design, University of Calgary, Calgary, AB, Canada. Alberta Ranchers USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-36. 2005. – p. 212-218.