

11. **Kravchenko V. V.** Munitsypalne pravo Ukrainy : navch. posib. / V. V. Kravchenko, M. V. Pittsyk. – К. : Atika, 2003. – 672 s.
12. **Luchin V. O.** Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Problemy realizatsii / V. O. Luchin. – М. : YuNITI-DANA, 2002. – 687 s.
13. **Liubchenko P. M.** Munitsypalne pravo Ukrainy : navch. posib. / P. M. Liubchenko. – Kh. : FINN, 2012. – 496 s.
14. **Ostrom V.** Smyisl amerikanskogo federalizma. Chto takoe samoupravlyayusheesya obschestvo : per. s angl. / Vinsent Ostrom. – М. : Arena, 1993. – 318 s.
15. **Pohorilko V. F.** Munitsypalne pravo Ukrainy : pidruchnyk / V. F. Pohorilko. – Rezhym dostupu : pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsiyi_munitsipalno-pravovoyi_vidpovidalnosti#601.
16. **Pro zatverdzhennia** Poriadku kontroliu za zdiisnenniam orhanamy mistsevoho samovriaduvannia delehovanykh povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 berez. 1999 r. № 339. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF.
17. **Pro mistseve** samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 24. – S. 170.

Надійшла до редколегії 04.11.14

УДК 35

Дмитро СУХІНІН

Обласна газета «Правозахисник Запорізького краю»

РОЗРОБКА МОДЕЛІ ПРОЦЕСУ «МОНІТОРИНГ-КОНТРОЛЬ» У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ

Описується авторський підхід до розробки моделі організації процесу «моніторинг-контроль» у сфері забезпечення якості муніципальних послуг з використанням методології проектного підходу, що забезпечує виведення процесу на типовий рівень і розроблення відповідного регламенту для органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: якість муніципальних послуг, моніторинг, контроль, концепція процесу, розробка й планування процесу, реалізація процесу, фаза завершення і реалізація поточних змін, дескриптивна методико-технологічна модель процесу.

Дмитрий Сухинин. Разработка модели процесса «мониторинг-

© Сухинін Д. В., 2014

контроль» в сфере обеспечения качества муниципальных услуг: использование методологии проектного подхода

Описывается авторский подход к разработке модели организации процесса «мониторинг-контроль» в сфере обеспечения качества муниципальных услуг с использованием методологии проектного подхода, который обеспечивает выведение процесса на типичный уровень и разработку соответствующего регламента для органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: качество муниципальных услуг, мониторинг, контроль, концепция процесса, разработка и планирование процесса, реализация процесса, фаза завершения и реализация текущих изменений, дескриптивная методико-технологическая модель процесса.

Dmytro Suhinin. Development of the model of «monitoring-control» process in the sphere of municipal services quality providing: application of the project approach methodology

The author's approach to development of the model of «monitoring-control» process in the sphere of municipal services quality providing on the base of the project approach methodology that ensures bringing out the process on the typical level and working out the appropriate regulations for local self-government in Ukraine is described.

Key words: municipal services quality, monitoring, control, process concept, process development and planning, process implementation, phase of completion and implementation of the current changes, descriptive methodical and technological model of the process.

Дослідження проблеми застосування моніторингу в діяльності органів місцевої влади в Україні демонструє системний характер існуючих недоліків. Це відбувається, зокрема, через відсутність регламентів (стандартів) проведення моніторингу якості надання муніципальних послуг населенню органами місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід застосування моніторингу у сфері надання послуг населенню доводить, що всі розвинені демократичні країни мають чітко визначені та нормативно закріплені регламенти проведення муніципального моніторингу, у межах якого здійснюється і процес моніторингу якості муніципальних послуг. Це висуває на порядок денний вітчизняної практики необхідність розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів, що забезпечуватимуть системне та якісне застосування різноманітних технологій моніторингу в діяльності органів місцевого самоврядування країни. Підставою для цього має бути відповідна модель організації процесів забезпечення якості муніципальних послуг.

Сьогодні питанням моніторингу та контролю у сфері реалізації публічної управлінської діяльності приділяється значна увага науковців та практиків. Але, як слушно зазначають такі вітчизняні науковці, як О. Берданова, І. Валентюк, Н. Гринчук, С. Ралдугін, Т. Крушельницька та інші, моніторинг, його основні підходи та принципи ще не повно-

мірою застосовуються в органах державної влади та місцевого самоврядування України. Це відбувається не лише в практичній, а й у науковій площині. Не можна не погодитись із І. Валентюк, яка наголошує на тому, що, незважаючи на певні наукові розробки з питань моніторингу в системі органів місцевого самоврядування, необхідно визначити відсутність фундаментальних досліджень питань організації та впровадження моніторингу процесів розвитку регіональних систем на основі аналізу ресурсної забезпеченості території та методичних розробок щодо практичного дослідження названої проблеми.

Мета статті полягає в презентації підходу до розробки моделі організації процесу «моніторинг-контроль» у сфері забезпечення якості муніципальних послуг із використанням методології управління проектами.

Моніторинг у сфері надання муніципальних послуг населенню – це процес регулярного, постійного та системного спостереження й аналізу стану реалізації послуги або їх сукупності з огляду на якість, що характеризується комплексом відповідних індикаторів [2]. Ураховуючи багатоманітність і різноплановість існуючих підходів до організації процесів моніторингу й контролю у сфері надання муніципальних послуг, уявляється за доцільне застосувати для розробки відповідного бізнес-процесу методологію проектного підходу [1]. Основою проектного підходу є використання проекту як засобу системного (не емпіричного, не випадкового) переходу від вихідного стану системи до заздалегідь визначеного бажаного і можливого (цільового) стану. При цьому з позицій менеджменту проект – це впорядкована сукупність управлінських дій, спрямованих на досягнення встановленої мети в умовах заданих обмежень. Проектна діяльність здійснюється як програмно-цільова, тобто в ході її визначаються і досягаються чіткі цілі. Ця діяльність характеризується підвищеною програмованістю, створює чіткий технологічний ланцюжок переходу від входу до виходу процесу й досягнення його мети.

Ураховуючи те що традиційна організація процесів моніторингу й контролю є невпорядкованою і непрограмованою, необхідне більш чітке визначення змісту, логічної послідовності, координованості виконуваних робіт у часі та закріплення відповідальності виконавців.

Авторська позиція щодо можливостей використання проектного підходу в даному випадку полягає в такому. Відомо, що проект (проектну діяльність) слід відокремлювати від операційної діяльності (функціонування), традиційні бізнес-процеси якої характеризуються ustalеними цілями і продуктами, циклічністю, повторюваністю операцій. На відміну від цього проект є тимчасовою специфічною інноваційною унікальною для організації і неповторюваною (однократною) діяльністю. Отже, регулярне надання послуги не є проектом, а є регулярною

функціональною діяльністю. Проте розробку стандартної технології (бізнес-процесу) надання певної послуги (або проведення певного дослідження, зокрема моніторингового) можна подати у форматі розробки окремого проекту з використанням потрібних і доцільних інструментів проектного менеджменту, які дозволять підвищити програмованість діяльності, вивести її на типовий рівень. У даному випадку йдеться про розробку проекту формування моделі організації процесу підготовки й реалізації поточних змін у наданні послуг на засадах інформації моніторингу та контролю. Отже, продуктом розроблюваного проекту є описативна (описова) методико-технологічна модель організації зазначеного процесу, тобто іншими словами продуктом проекту є готові до використання рекомендації з організації зазначеного процесу, параметри якого адаптуються під конкретне дослідження. Результат проекту отримується на основі використання зазначеного продукту проекту і таким результатом є здійснені зміни в наданні послуг на основі прийнятих управлінських рішень з використанням сформованої в ході дослідження моніторингово-контрольної інформації. Наслідком проекту є підвищення якості муніципальних послуг у громаді, зміцнення довіри до місцевої влади.

Відповідно до методології управління проектами, життєвий цикл проекту містить фазу ініціалізації (концептуальну), фазу розробки, фазу реалізації та фазу експлуатації [1].

Фаза ініціалізації. Згідно з рекомендаціями проектного підходу концепція організації процесу моніторингового дослідження містить такі основні складові, як об'єкт і проблема дослідження, зацікавлені сторони, мета дослідження. Для усвідомлення проблеми моніторингового дослідження виявляються передумови й причини виникнення відповідної потреби. Дослідження може проводитися в таких випадках: потреба в отриманні інформації щодо задоволеності або незадоволеності громадян якістю, обсягами, доступністю послуг тощо; надходження інформації про недотримання встановлених стандартами і регламентами вимог щодо надання муніципальних послуг; потенційна або очевидна необхідність корекції якості й доступності муніципальної послуги; потреба у відстеженні результативності заходів щодо підвищення якості та доступності муніципальних послуг; потреби з боку надавачів послуг в інформації щодо продуктивності та ефективності процесу надання послуг тощо. Кількісна характеристика проблеми надається під час її подальшого аналізу.

Визначення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) відносно виявленої проблеми має критичне значення з огляду на забезпечення комплексності, багатосторонності та адекватності моніторингової інформації. Стейкхолдери визначаються з урахуванням об'єкта, що породжує проблему, та контексту проблеми. До зацікавлених сторін

належать насамперед безпосередньо громадяни – клієнти послуги. Крім того, має бути визначено більш широке коло стейкхолдерів, тобто опосередковані клієнти, підприємці і бізнесові структури, бюджетні організації, суб'єкти надання послуги, громадськість у цілому, орган місцевого самоврядування, органи державної влади тощо, які є або опосередкованими бенефіціарами або впливають на реалізацію послуги. Налагодження контактів із стейкхолдерами, як свідчить зарубіжний досвід, має критично важливе значення, зокрема з огляду на запобігання можливому опору чиновників стосовно необхідних змін унаслідок виявлення й оприлюднення думки громадян [1].

Наступний етап фази ініціалізації традиційного проекту передбачає його техніко-економічне обґрунтування, методологічною основою якого є проектний аналіз (технічний, комерційний, фінансовий, економічний, соціальний, екологічний, інституціональний, аналіз ризиків). Він має бути відповідним чином адаптований до даної сфери діяльності. В аспекті технічного аналізу процесу з'ясовується, зокрема, масштаб дослідження, що використовується для визначення необхідного обсягу респондентів. Аналізується доступність до респондентів: просторово-територіальна, транспортна, інформаційно-комунікаційна, електронно-дистанційна та ін., що може ускладнити проведення дослідження або викликати додаткові витрати. В аспекті комерційного аналізу здійснюється позиціонування дослідження в середовищі громади, аби не викликати несподіваних побоювань чи спротиву, забезпечити активну участь респондентів у моніторингу. Тут визначаються основи встановлення зв'язків із громадськістю і забезпечення маркетингової підтримки дослідження. В аспекті інституціонального аналізу з'ясовується відсутність нормативно-правових перепон проведення процесу моніторингового дослідження, кваліфікаційна спроможність управлінців, необхідність попереднього навчання управлінців, залучення зовнішніх експертів. Фінансово-економічний аспект аналізу процесу полягає у визначенні обсягу витрат на його реалізацію, джерел фінансування, зокрема грантових, стратегії фінансування тощо. Соціальний аспект аналізу виражається категорією суспільної корисності, яку можуть становити для територіальної громади результати моніторингу з огляду на підвищення якості послуг. Аналіз ризиків реалізації процесу моніторингового дослідження має визначити сфери потенційного спротиву його реалізації.

Результати аналізу використовуються для формування обмежень проекту – визначення вартості, тривалості, методів дослідження, забезпечення його необхідної маркетингової підтримки. Отримані результати використовуватимуться для розробки програми дослідження.

На підставі отриманих результатів фази ініціалізації проекту розробляється конфігурація продукту процесу моніторингового

дослідження. Типовим продуктом такого процесу є комплекс отриманої інформації для подальшого використання під час підготовки управлінських рішень щодо необхідних змін у процесі надання послуги (послуг) (конкретизація залежить від аспекту моніторингового дослідження).

Фаза розробки. Згідно з рекомендаціями проектного підходу на фазі розробки, а саме на етапі планування проекту, здійснюється структуризація робіт (складається WBS проекту – ієрархічна структура робіт) і визначаються їх пакети (сукупності робіт, що можуть бути закріплені за одним виконавцем), розробляється організаційна структура управління проектом з урахуванням усіх його учасників, будується матриця відповідальності під час проведення процесу, структура ресурсів проекту, плануються ризики та реакції на них, формуються графіки (лінійні чи сітьові) виконання робіт з реалізації проекту і визначається критичний шлях та його тривалість, формується бюджет проекту. Зазначені рекомендації враховані під час розробки моделі організації процесу моніторингового дослідження з певною адаптацією.

Ієрархічна структура декомпозиції робіт проекту WBS (дерево робіт проекту) – це графічне подання згрупованих елементів проекту у вигляді пакетів робіт, які логічно та ієрархічно пов'язані з процесом вироблення продукту проекту. WBS відображає у графічному вигляді повний обсяг робіт, послуг і закупівель, які необхідно виконати для створення та реалізації проекту. WBS є базою створення організаційної структури проекту і системи управління проектом, оскільки зумовлює організацію робіт, послідовність та ієрархію проектних завдань і пакетів робіт на всіх подальших фазах життєвого циклу проекту. WBS є основою розподілу відповідальності за досягнення цілей проекту між його виконавцями, чим встановлює, що всі роботи за проектом мають відповідальних і не будуть забуті. WBS забезпечує для членів команди розуміння загальних цілей і завдань проекту.

На першому кроці формується склад і структура робіт для реалізації процесу. За рекомендаціями щодо побудови WBS – ієрархічної структури робіт – перелік робіт, необхідних для реалізації мети проекту, визначається шляхом декомпозиції продукту проекту, а роботи подаються в логічній послідовності і за ієрархією виконання.

У даному випадку декомпозиції піддається продукт процесу – поточні зміни в наданні послуги. Декомпозиція здійснюється за логікою функціонального підходу, тобто визначаються роботи, які в комплексі забезпечують повний цикл процесу. Такими роботами (пакетами робіт) є проведення моніторингового дослідження з урахуванням його належного організаційно-методичного забезпечення та обробкою результатів; виконання контрольної аналітики за результатами моніторингу; підготовка проекту рішення шляхом

формування пропозицій щодо вдосконалення процесу надання послуги, професійне та громадське обговорення пропозицій; підготовка та ухвалення рішення відповідною радою; здійснення змін та звітування громаді про результати діяльності.

Зазначимо, що WBS проекту містить усі роботи, що виконуються на чергових його фазах, включаючи фазу реалізації та експлуатації продукту проекту (процесу) з метою отримання запланованих результатів і наслідків.

Після формування ієрархічної структури робіт здійснюється поглиблене опрацювання їх змісту, потрібних ресурсів на виконання (для формування бюджету), визначення тривалості робіт (для побудови графіків реалізації процесу).

На фазі планування визначається команда управління процесом, закріплюються сфери відповідальності за проведення робіт процесу моніторинг-контроль. До команди управління належать особи, що здійснюють управління проведенням процесу, маючи відповідні повноваження для цього. Склад команди залежить від суб'єкта проведення дослідження, суб'єкта надання послуги, контексту й масштабу дослідження. До команди управління процесом можуть входити крім представників суб'єкта проведення дослідження представники системи управління якістю органу місцевого самоврядування, Центру надання адміністративних послуг тощо.

Під час закріплення сфер відповідальності за проведення робіт процесу моніторинг-контроль ідеться не про учасників процесу вироблення й надання послуги, а про виконавців та «інформаційних донорів» процесу моніторинг-контроль в аспекті встановлення їх відповідальності за виконання процесу й надання моніторингової та контрольної інформації. Для цього використовується коло визначених на фазі ініціалізації проекту зацікавлених сторін стосовно процесу моніторинг-контроль, до якого разом із безпосередніми та опосередкованими клієнтами послуги можуть входити орган місцевого самоврядування (або його відповідні структурні підрозділи), суб'єкти надання послуг, представники науково-дослідних структур, консалтингові агенції, незалежні експерти, громадськість, преса, інші зацікавлені сторони. Із цього кола визначаються безпосередні учасники процесу, зв'язки між ними і обов'язки, які інституціоналізуються певним чином. У традиційному проекті ці зв'язки формалізуються створенням організаційної структури управління проектом, але в даному випадку це не є доцільним і обов'язковим.

За методологією проектного підходу визначенням інструментом закріплення відповідальності за виконання робіт є матриця відповідальності (Responsibility Assignments Matrix – RAM). Вона будується в координатах «плановані роботи – потенційні виконавці».

У клітинах матриці відзначається роль виконавця в даній роботі. Такими ролями можуть бути: виконавець (умовне позначення – «+»); надає інформацію (інф); прийняття рішення (р); узгодження рішень (у); консультування (к); контроль виконання (кр). Головною вимогою до побудови матриці відповідальності є те, що за одним пакетом робіт не може бути закріплено декілька відповідальних. Проте один відповідальний може відповідати за декілька робіт.

Фаза реалізації. На цій фазі реалізується моніторинг-контроль згідно з організаційно-методичним забезпеченням, опрацьованим на етапі планування фази розробки. Основним змістом організаційно-методичного забезпечення процесу є надання розширеної та поглибленої характеристики послуги, формування релевантних рекомендацій з надання аналогічних послуг, отриманих з аналізу літератури та інших джерел, що створює методичну базу розроблення програми проведення моніторингу.

Розширений і поглиблений опис проблеми дослідження передуює розробці програми. Він містить насамперед вивчення нормативно-правової бази надання послуги з метою визначення невідповідних мандатів, уточнення та з'ясування динаміки нормативного забезпечення досліджуваної муніципальної послуги. Подаються в стислому вигляді результати аналізу кабінетної інформації (літературних джерел, публікацій у періодичних виданнях, зокрема місцевих); результати бенчмаркінгових порівнянь; за наявності інформації – аналіз думки експертів та зацікавлених сторін з метою складання попереднього переліку проблем для вивчення.

Характеризуються особливості надання послуги, які мають значення для виявлення потенційних технічних труднощів її надання: чи є послуга періодичною і яка періодичність її надання (наприклад, як часто вивозиться сміття); чи є послуга постійною (наприклад, подача питної води); чи надається послуга за замовленням (адміністративні послуги) тощо. В аспекті інституціонального аналізу характеризуються нормативно-правові основи надання послуги, особливо у випадку її платності, з огляду на їх достатність для належного надання послуги. Також цей аспект аналізу передбачає виявлення спроможності суб'єктом надавати послуги на відповідному рівні: характеризується суб'єкт (відділ, підрозділ, служба), що надає послугу; оцінюється готовність суб'єкта (ресурсна, фахова тощо) та відповідних муніципальних мереж до надання послуги. На цьому самому етапі аналізу вивчаються стандарти надання послуги та їх адекватність сучасним вимогам. Фінансово-економічний аспект послуги аналізується за допомогою вивчення адекватності вартості (ціни) послуги реальним витратам на її вироблення та надання, а також доступності послуги громадянам з огляду на її ціну і готовність громадян

сплачувати таку ціну. В окремих випадках високої значущості набуває екологічний аспект аналізу муніципальних послуг (наприклад, для транспортних, житлово-комунальних послуг). Аналіз ризиків якісного надання послуги дає можливість відобразити в анкеті питання щодо слабких місць і ймовірних небезпек процесу надання послуги.

Для даного моніторингового дослідження повинні бути обгрунтовані конкретні критерії якості послуги, які визначаються з урахуванням контексту проблеми й мети дослідження, а також спираються на використовувані раніше критерії для даної послуги. При цьому слід урахувати, що основоположними критеріями, з позицій яких оцінюється якість муніципальних послуг, є результативність, ефективність, економічність, продуктивність.

Для побудови опитувальної анкети слід урахувати, що опитування громадян щодо якості муніципальної послуги в типових випадках повинно базуватись на таких основних індикаторах: змістовна (сутнісна) відповідність послуги чинним стандартам і регламентам її надання (наприклад, температура гарячої води, періодичність руху маршрутних автобусів); часова, територіальна, фінансово-економічна доступність послуги для споживача; своєчасність надання послуги з дотриманням нормативної тривалості; комфортність отримання послуги; інформаційна відкритість процесу надання послуги; можливість оскаржити та довести її неякісність; відповідність актуальним потребам громадян і вимогам часу; рівень організаційної культури надання послуг; швидкість реагування муніципальних служб на невідповідні або неякісні послуги тощо.

Для характеристики якості процесу надання послуги можуть використовуватися показники дещо іншого спрямування: визначеність цілей та завдань процесу надання послуги, його продукту та результатів; узгодженість місійних характеристик процесу з політикою якості органу місцевого самоврядування; відповідність призначення, змісту і правил проведення процесу чинному законодавству; забезпеченість процесу необхідними ресурсами; фаховий рівень і кваліфікація виконавців, їх професійна готовність до відповідної діяльності; залученість приватного сектору та бізнесу до можливого надання послуги (за доцільністю); економічна рентабельність послуги; базування надання послуги на можливостях, що мають програми місцевого розвитку або національні програми в даній сфері тощо.

За результатами розширеного й поглибленого опису проблеми дослідження розробляється програма дослідження, на підставі якої реалізується процес моніторингу та обробка його результатів.

Наступним кроком фази реалізації є виконання контрольної аналітики за результатами моніторингу. Для цього аналізуються фактичні дані моніторингу щодо параметрів надання послуги в

порівнянні з «нормами» (регламентами, стандартами). Аналіз проводиться у внутрішньому та зовнішньому контекстах, зокрема з огляду на дотримання нормативно-правових вимог, вимог щодо внутрішнього розпорядку роботи працівників органу місцевого самоврядування (трудова дисципліна). До цього долучається (за наявності) інформація щодо результатів державного контролю, незалежного аудиту, експертні оцінки. У разі платності послуги увага приділяється економіко-фінансовому аспекту її надання, зокрема використанню державних коштів на вироблення та реалізацію послуги, обгрунтуванню рівня ціни послуги.

Фаза експлуатації та завершення процесу. На основі даних моніторингу та контрольної аналітики розробляються пропозиції з метою поліпшення ситуації на основі отриманої інформації. Даний етап передбачає професійне та громадське обговорення отриманих результатів, запровадження змін, звітування громаді.

Отже, розроблена дескриптивна методико-технологічна модель процесу моніторинг-контроль презентує технологію проведення даного процесу за ustalеними рекомендаціями проектного підходу, що дозволяє стандартизувати зміст процесу. Унаслідок цього модель може бути покладена в основу розробки типового положення (стандарту) з проведення відповідного процесу для забезпечення якості муніципальних послуг, яке могло би бути затверджено як нормативний документ. Це дозволить будувати відповідні процеси в органах місцевого самоврядування за єдиним підходом і налагодити ustalену систему моніторингово-контрольного забезпечення якості муніципальних послуг в адміністративно-територіальних одиницях.

1. **Руководство** к своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК®). – 4 изд. – 2008. – 486 с. – Режим доступа : www.pmi.org.

2. **Сухінін Д.** Моніторинг та оцінювання в управлінні якістю муніципальних послуг : монографія / Д. В. Сухінін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 306 с.

1. **Rukovodstvo** k svodu znaniy po upravleniyu proektami (Rukovodstvo РМВОК®). – 4 izd. – 2008. – 486 s. – Rezhim dostupa : www.pmi.org.

2. **Sukhinin D.** Monitorynh ta otsiniuvannia v upravlinni yakistiu munitsypalnykh posluh : monohrafiia / D. V. Sukhinin. – D. : DRIDU NADU, 2013. – 306 s.

Надійшла до редколегії 03.12.14