

Методичні підходи щодо створення системи моніторингу надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади

У статті визначенні ознаки, які характеризують особливості функціонування системи моніторингу надання адміністративних послуг, сформульовані вимоги до критеріїв, показників і індикаторів, що її характеризують, запропоновані конкретні методичні підходи, методи та етапи щодо проектування і організації функціонування системи моніторингу.

Ключові слова: моніторинг, адміністративні послуги, критерії, показники, індикатори, методичні підходи, методи, етапи.

В статье определены признаки, характеризующие особенности функционирования системы мониторинга предоставления административных услуг, сформулированы требования к критериям, показателям и индикаторам, которые ее характеризуют, предложены конкретные методические подходы, методы и этапы по проектированию и организации функционирования системы мониторинга.

Ключевые слова: мониторинг, административные услуги, критерии, показатели, индикаторы, методические подходы, методы, этапы

In this article the features that characterize features of the system for monitoring the provision of administrative services, the requirements to criteria and indicators that characterize it, offers specific methodological approaches, methods and steps for designing and organizing the functioning of the monitoring system.

Key words: monitoring, administrative services, criteria, indicators, methodological approaches, methods, stages.

Постановка проблеми. У сучасних умовах функціонування системи публічного управління в різних країнах значно зростає актуальність проблеми підвищення ефективності державного адміністрування. Дана проблема обумовлює необхідність впровадження в роботу органів державної влади ефективних сучасних методик управління, які вимагають від системи публічного адміністрування відкритості, оперативності та адекватності щодо оперативних відповідей на запити зовнішнього середовища. В реалізації адміністративної реформи важливу роль відіграє система моніторингу. Важливішим компонентом системи моніторингу публічного управління є моніторинг адмі-

ністративних послуг, які надають центральні і місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Система моніторингу виконує функцію зворотного зв'язку між центральними і місцевими органами виконавчої влади і споживачами, дозволяє оперативно контролювати стан і якість надання адміністративних послуг та оперативно спостерігати за динамікою показників до визначених заздалегідь параметрів індикаторів, виявляти необхідну інформацію про гальмуючі фактори і перешкоди розвитку для реалізації адміністративної реформи. Мета проведення моніторингу полягає в забезпеченні центральних і місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування актуальною, оперативною, достовірною інформацією про стан і розвиток об'єкту спостереження. Однією з цілей здійснення моніторингу адміністративних послуг є забезпечення їх ефективності їх надання безпосереднім споживачам. Протягом 2010–2012 років було прийнято низку урядових рішень, спрямованих на упорядкування, удосконалення та підвищення якості надання адміністративних послуг, що обумовлює необхідність всебічних досліджень в галузі моніторингу організації і якості надання адміністративних послуг. Одним з напрямів досліджень є визначення методичних підходів до проектування і організації функціонування системи моніторингу надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження адміністративних послуг та їх роль у забезпеченні прав, свобод і законних інтересів громадян віддзеркалені у роботах провідних науковців: В. Авер'янова [1, 2], О. Бандурки [3, 4], В. Коняєвої [5], А. Селіванова [6], В. Тимощука [7], М. Тищенко [4] та ін. Сучасна ситуація в країні вимагає перебудови засад інформаційної діяльності та, перш за все, створення систем моніторингу і відповідної бази, яка забезпечить управління повною, об'єктивною і актуальною інформацією для компетентного всебічно зваженого підходу до підготовки і прийняття рішень будь-якого рівня. Дослідження систем моніторингу в різних сферах його застосування в економічній науці висвітлені в працях таких вчених, як С.В. Барабашева, О.Є. Волосович, В.К. Галіцина, М.С. Данько, І.В. Калачової, О.А. Рудич, Л.О. Попової, Ю.В. Мазур, А.Ю. Шевякова. Багато фундаментальних праць щодо си-

стеми моніторингу також відносяться до теорії інституцій. Серед них слід відмітити роботи М.Блауга, Д.Еггерсона, Р.Нельсона, Д.Норта, Д.Ходжсона та ін.

Мета статті – визначення принципових особливостей, що характеризують моніторинг надання адміністративних послуг та вироблення конкретних методичних підходів щодо проектування і функціонування системи зазначеного моніторингу.

Викладення основного матеріалу. Моніторинг надання адміністративних послуг на відміну від інших моніторингів характеризується наступними ознаками:

1) проведення періодичних замірів показників та індикаторів надання адміністративних послуг, які характеризують їх динаміку за певний період часу (рекомендується проведення моніторингу не рідше одного разу на рік);

2) систематичне з'ясування і оцінка актуального стану показників, індикаторів та критеріїв і використання цієї інформації по каналах зворотного зв'язку для прийняття оперативних раціональних управлінських рішень;

3) застосування при визначенні якості, доступності і комфортності надання адміністративних послуг соціологічних досліджень;

4) проведення при соціологічних дослідженнях якості і доступності надання адміністративних послуг експертної оцінки результатів отриманих облікових, статистичних та соціологічних даних;

5) моніторинг враховує, що основна діяльність центрального та місцевого органу виконавчої влади (уповноваженого органу, установи) з надання адміністративних послуг полягає у першочерговому задоволенні якісного виконання запиту громадян, підприємців (фізичної або юридичної особи), суворому дотриманні законодавчих та нормативно-правових актів щодо регламентації надання адміністративних послуг і, таким чином, забезпечує першочергову орієнтацію органу, який надає послугу, на безпосереднє задоволення потреби одержувача послуг.

Об'єктом моніторингу є окрема адміністративна послуга, яка має кінцевий результат та сукупність адміністративних послуг, що забезпечує досягнення замовником кінцевого результату.

У системі моніторингу потрібно прийняти до уваги, що адміністративна послуга визначається організацією надання, якістю і доступністю, і характеризуються сукупністю кількісних і якісних параметрів, які дозволяють вимірювати, враховувати, контролювати та оцінювати результат надання адміністративних послуг. Для різних послуг і різних категорій одержувачів доступність послуги може визначатися різними кількісними і якісними характеристиками, як загальними (територіальна доступність, наявність інформаційних стендів), так і специфічними для групи одержувачів.

Задоволеність одержувача послуги характеризується як оцінкою результату, так і оцінкою процесу взаємодії, що обумовлює потребу у виділенні як конкретних характеристик послуги, так і параметрів обслуговування споживачів.

У механізмах державного управління моніторинг виступає не як метод, а як інструмент забезпечення ефективного функціонування механізму державного управління. Державне управління зумовлює необхідність побудови цілісної концепції, що дасть змогу на підставі об'єктивної та суб'єктивної інформації приймати оптимальні і реальні рішення, які сприятимуть підвищенню ефективності управління. Необхідність збору, систематизації й обробки різноманітної інформації, а також постійного проведення аналізу ситуації, коригування на його основі раніше розробленого плану дій, обліку великого обсягу додаткової інформації вимагає розробки й створення методики проведення моніторингу і вироблення управлінських рішень.

При проведенні моніторингу виявляються, аналізуються та оцінюються:

- значення основних параметрів організації, якості, доступності і комфортності надання адміністративних послуг;
- проблеми, що виникають у заявника при одержанні адміністративних послуг;

- оцінка задоволеності одержувачів адміністративних послуг їх організацією, якістю, доступністю та комфортністю (як в цілому, так і по окремих параметрах);

- звернення замовників до адміністративних органів та суб'єктів надання необхідні для одержання кінцевого результату адміністративних послуг, нормативно встановлені і фактичні, склад і кількість;

- фінансові витрати замовника при одержанні кінцевого результату, відхилення фактичних від нормативно встановлених значень;

- витрати часу замовника при одержанні ним кінцевого результату адміністративних послуг, нормативно встановлені і фактичні та відхилення фактичних від нормативно встановлених;

- наявність неформальних платежів у зв'язку з одержанням адміністративних послуг.

Надання адміністративних послуг характеризується сукупністю критеріїв, показників та індикаторів. Показники розкриваються у вигляді набору індикаторів, що характеризують конкретну адміністративну послугу. Індикатор якості і доступності являє собою якісну або кількісну характеристику, яка може бути або вимірною, перевірена і відображена чисельним або логічним («так/ні») значенням, або ступенем задоволеності. Показники та індикатори можуть коригуватися в залежності від конкретної послуги і терміну проведення моніторингу.

Розроблені індикатори повинні відповідати таким умовам:

1) індикатор повинен служити для виміру саме того явища або показника, яке він відображає за своїм визначенням;

2) індикатор повинен прямо і точно відображати у динаміці зміни, що відбуваються;

3) зменшення або збільшення кількісного значення індикатора однозначно має свідчити про поліпшення або погіршення досліджуваного показника;

4) індикатор повинен вимірювати чинники, що відображають поставлені цілі (релевантність);

5) значення індикатора не піддається змінам сторонніми факторами;

6) індикатор повинен бути доступним для відстеження з плином часу.

На основі запропонованих принципів виділяються групи показників моніторингу та відповідні індикатори.

Після формування системи індикаторів для конкретної послуги необхідно оцінити їх початкові і базові значення.

Моніторинг розглядається як інформаційна, діагностична, наукова, прогнозна система, реалізація якої здійснюється в межах управлінської діяльності.

Моніторинг включає в себе також і основні елементи оцінки надання адміністративних послуг, а саме:

- оцінка, яка заснована на аналізі даних обліку та звітності уповноваженого органу виконавчої влади (установи), що надає послугу;

- оцінка, яка заснована на аналізі інтерактивних звернень громадян;

- оцінка, яка заснована на даних соціологічного опитування.

При проведенні моніторингу слід враховувати неоднорідний характер інформаційних джерел і методів одержання і використання інформації.

У системі моніторингу пропонується виділення організаційно-методичного, обліково-статистичного, соціологічного, аналітичного, прогнозного та інформаційного блоків.

Організаційно-методичний блок включає концепцію, організаційну схему, координацію моніторингу.

Обліково-статистичний блок здійснює облікову і статистичну підтримку аналітичних і прогнозних досліджень, пілотні статистичні обстеження, підготовку матеріалів за підсумками надання адміністративних послуг за певний період часу.

Соціологічний блок містить серію соціологічних опитувань і досліджень.

Аналітичний блок включає тематичні аналітичні розробки.

Прогнозний блок містить прогноз основних критеріїв, показників, індикаторів і сценаріїв.

До складу інформаційного блоку входять інформаційне сховище структурованих даних з розвиненими пошуковими механізмами, засобами ведення бібліотеки неструктурованих документів, засобами підтримки групової роботи, бази даних, сайти, портали, науково – практичні конференції, авторські публікації, наукові звіти.

Підходи до формування переліку адміністративних послуг, що відповідає повноваженням адміністративного органу, побудови схеми визначення переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, визначення повноважень щодо надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України, організаційної схеми моніторингу в системі органів виконавчої влади розкриті о роботі [8].

На основі досвіду впровадження моніторингу в різних об'єктах організаційно – економічного типу і врахування особливостей надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами влади та місцевого самоврядування пропонуються при проектуванні системи моніторингу виділити організаційний, дослідницький, аналітичний, звітний – інформаційний та заключний етапи. На організаційному етапі визначаються цілі моніторингу, формується модель його здійснення, визначаються суб'єкти проведення, набір параметрів показників та індикаторів згідно з якими проводиться моніторинг, а також розроблюється його програма. Визначаються способи зв'язку між суб'єктом та об'єктами проведення наукових досліджень. На дослідницькому етапі визначається інформаційне поле дослідження і здійснюється збирання вторинної інформації, в тому числі даних державної та відомчої статистики, нормативно-правових актів та стандартів, які регламентують надання адміністративних послуг. Здійснюється також збирання первинної інформації щодо поточного стану процесу надання адміністративних послуг від відповідних суб'єктів. При виконанні робіт має рацію використання таких методів соціологічних досліджень як масове і експертне опитування, спостереження, експеримент, імітаційне моделювання. При використанні інших методів доцільне використання анкетування, телефонного опитування, інтерв'ювання, інтернет – опитування. На аналітичному етапі проводиться інтеграція інформації, яка одержана на попередніх стадіях. На звітний – інформаційному етапі на основі попереднього аналізу формується зведений підсумковий звіт, а на заключному етапі визначаються завдання щодо проведення моніторингу на наступний період.

Якісну оцінку надання адміністративних послуг пропонується провести на основі соціологічного дослідження, найважливішою складовою якого є проведення соціологічного опитування. Причому доцільно проводити соціологічне опитування трьох груп респондентів – вибіркоче опитування громадян, які безпосередньо отримали послуги, вибіркоче опитування співробітників, які надають послуги в центральних органах виконавчої влади, а також співробітників, які надають послуги у місцевих органах виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Важливе значення має застосування методу співставлення одержаних фактичних даних з офіційними параметрами організації і якості надання послуг, які визначенні у відповідних стандартах, законодавчих та нормативно-правових актах.

Збирання вторинних даних передбачає роботу з такими двома складовими – огляд відомчої звітності та аналіз документів. В результаті огляду відомчої звітності визначається об'єктивна інформація про кількісні характеристики і умови надання послуг, визначається склад і структура показників, їх кількісні та питомі характеристики, підсумки виконання діючих стандартів, нормативів та регламентів.

В результаті соціологічних досліджень здійснюється оцінка задоволеності споживачів якістю і доступністю надання послуг.

Серед аналітичних методів найбільш технологічно придатними для проведення систематичного моніторингу інформаційних потоків великого обсягу є контент – аналіз, який є основним методом якісно – кількісного аналізу змісту документів з метою виявлення або виміру різних фактів і тенденцій, які віддзеркалені в цих документах.

Велике практичне значення має методичний підхід, орієнтований на визначення конкретних процедур, реалізація яких забезпечить проектування і функціонування моніторингу, розроблення конкретного змісту діяльності по кожній процедурі, а також визначення умов їх реалізації. До конкретних процедур системи моніторингу відносяться ідентифікація організаторів моніторингу, визначення цілей, ключових показників та індикаторів, джерел даних, оцінка доступних ресурсів, інформування і залучення учасників моніторингу, збирання, оброблення та аналіз даних, розробка і надання звіту, оцінка результатів та оцінка системи моніторингу.

Джерелами вхідної інформації системи моніторингу адміністративних послуг є:

- Конституція України (в частині прав і обов'язків громадян України);
- Укази Президента України, законодавчі та нормативно-правові акти в сфері надання адміністративних послуг;
- положення про адміністративні органи – суб'єкти надання адміністративних послуг;
- положення про Центри надання адміністративних послуг;
- Реєстр адміністративних послуг;
- Стандарти надання адміністративних послуг;
- Єдиний державний веб-портал надання адміністративних послуг;
- веб-сайти (портали) адміністративних органів – суб'єктів надання адміністративних послуг;
- звіти суб'єктів надання адміністративних послуг;
- результати опитування (анкетування) фізичних та юридичних осіб – споживачів адміністративних послуг.

В окремих ситуаціях може виникнути необхідність в отриманні такої інформації як: реєстраційна книга, бухгалтерська звітність, фінансова звітність, спеціальні тематичні обстеження суб'єктів надання послуг, інформація засобів масової інформації тощо.

Важливе значення має визначення інтегрованої оцінки якості надання адміністративних послуг. Інтегрована оцінка якості надання адміністративних послуг фактично віддзеркалюється в якості змісту її кінцевого результату та якості одержання адміністративних послуг, яка пов'язана з комфортністю і доступністю. Критерії якості являють собою сукупність кількісних і якісних параметрів, які дозволяють вести облік та статистику, вимірювати, контролювати резуль-

тат надання відповідних адміністративних послуг конкретному споживачу.

Для проведення моніторингу пропонуються наступні заходи:

- 1) проведення соціологічного опитування заявників з питань надання адміністративних послуг;
- 2) проведення інтерв'ю з державними службовцями які безпосередньо задіяні у наданні адміністративних послуг;
- 3) аналіз документів, які підготовлюються при наданні адміністративних послуг;
- 4) аналіз посадових регламентів державних службовців, які безпосередньо задіяні у наданні адміністративних послуг;
- 5) аналіз ресурсного забезпечення адміністративного органу при у наданні адміністративних послуг;
- 6) експертиза міжвідомчих та інших адміністративних регламентів надання адміністративних послуг.

Висновки

1. Об'єкти моніторингу є динамічними, знаходяться в постійному розвитку.

2. Реалізація моніторингу припускає організацію по можливості постійного спостереження за об'єктом. Міра постійності визначається особливостями об'єкта і ресурсними можливостями.

3. Організація спостереження передбачає відбір обґрунтованих показників та індикаторів. Спостереження здійснюється шляхом безпосереднього виміру або описування параметрів об'єкта.

4. Моніторинг передбачає наявність сукупності етапів, в тому числі етапу прогнозування розвитку (зміни стану) об'єкта.

5. Кожна конкретна система моніторингу орієнтована на певного споживача.

6. Цільовими індикаторами системи моніторингу є: підвищення ефективності і результативності заходів системи моніторингу, його нормативно – правового і методичного забезпечення за рахунок організації єдиної бази даних, надання можливості проведення часових і міжвідомчих співставлень, підвищення ефективності і результативності експертної роботи щодо підготовки пропозицій по удосконаленню організаційно – правового регулювання в галузі розроблення і впровадження стандартів адміністративних послуг, підвищення якості державного управління, забезпечення дій ефективного механізму зворотного від заявників надання адміністративних послуг до відповідних органів центральної та місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

При проведенні моніторингу з урахуванням особливостей конкретних послуг використовуються наступні і методи: вивчення документів з метою визначення або уточнення обліку, аналізу динаміки значень параметрів показників та індикаторів; опитування (глибинне, формалізоване, напівформалізоване, інтерв'ювання, анкетування, проведення фокус – груп) громадян, посадових осіб, ін-

ших представників виконавчої влади та місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян. Можливо також використання методів контрольних закупівель, які включені до структурованих спостережень у місцях надання адміністративних послуг та експертних оцінок. Як додаткові об'єктиви джерела інформації має рацію використовувати відомчу статистику, дані судів та прокуратури, інформацію від уповноважених по правах людини, інформацію від бізнес – об'єднань, об'єднань громадян, експертних організацій.

Використання методів повинно забезпечити формування і перманентне накопичення баз даних щодо параметрів оцінки організації надання, якості, комфортності і доступності, а також параметрів інтегрованої оцінки, порівняльні значення параметрів регіонів.

Результати моніторингу надання адміністративних послуг можуть бути використані:

- 1) для оптимізації адміністративних процедур, що реалізуються при наданні відповідних послуг;
- 2) безпосередньо в процесі розробки та реалізації заходів, спрямованих на підвищення якості, доступності та забезпечення комфортності надання послуг;
- 3) при оцінці ефективності державного управління;
- 4) для інформування громадськості з метою забезпечення «прозорості» управління на державному та регіональному рівнях.

Література

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / Електронна бібліотека юридичної літератури: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/30/1094#chapter>.
3. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во НУВС, 2004. – 480 с.
4. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
5. Коняєва В.В. Удосконалення кваліфікаційних вимог щодо державних послуг / Актуальні проблеми державного управління: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu/2008_2/doc/1/11.pdf.
6. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А.О. Селіванов. – К.: Ін Юре, 2000. – 68 с.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор – упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
8. Репін І.І. Організаційно – методичне забезпечення системи моніторингу надання адміністративних послуг. / Репін І.І., Слівак А.Є., Молчанова І.В. // Формування ринкових відносин в Україні: Зб.наук.Пр. – Вип.11 (126) – К.: НДЕІ, 2011. – С.3–8.

Н.І. ШАБРАНСЬКА,
к.в.н., провідний науковий співробітник НДЕІ

Моделювання цінових тенденцій в економіці України

В статті представлена економіко-математична модель індексу споживчих цін (ІСЦ). Її структура складається з 5 блоків, до яких входять показники-фактори фіскальної і монетарної сфери та деякі інші макроекономічні параметри. Також наведена оцінка похибки розрахункового ІСЦ.

Ключові слова: модель ІСЦ, моделювання, фіскальна політика, монетарна політика, індекс споживчих цін (ІСЦ), макроекономічні параметри, показники-фактори, оцінка похибки.

В статье представлена экономико-математическая модель индекса потребительских цен (ИПЦ). Ее структура состоит из 5 блоков, в которые входят показатели-факторы фискальной и монетарной сферы и некоторые другие макроэкономические параметры. Также приведена оценка погрешности расчетного ИПЦ.

Ключевые слова: модель прогнозирования ИПЦ, моделирование, фискальная политика, монетарная по-

литика, индекс потребительских цен (ИПЦ), макроэкономические параметры, показатели-факторы, оценка погрешности.

The economic-mathematical model to predict the CPI is presented in the article. Its structure consists of 5 blocks included activities-factors of fiscal and monetary sectors and some other macroeconomic parameters. Also the estimation of the expected CPI error is calculated.

Keywords: model of CPI prediction, modeling, fiscal policy, monetary policy, Consumer Price Index (CPI), macroeconomic parameters, activities-factors, estimation of error.

Постановка проблеми. Одною з головних умов для стабільного розвитку національної економіки є цінова стабільність. На її основі реалізується концепція зменшення ризиків і здешевлення кредитних ресурсів, що веде до їх більшої доступності і зростання частки інвестицій в основний капітал, які реалізуються за рахунок позик.