УДК 658.1/.5(075.8)

М.А. АЖАЖА (кандидат наук державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій)
Запорізька державна інженерна академія, Запоріжжя, Україна
E-mail: azaz-marina@yandex.ru

МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ТА МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

В статті проведено дослідження теоретичних аспектів моніторингу як інструменту забезпечення якості державних та муніципальних послуг; проаналізовано фактори, які впливають на якість державних та муніципальних послуг; критерії оцінки результативності діяльності органів влади; приведена модель моніторингу державних/муніципальних послуг.

Ключові слова: *моніторинг, державні послуги, якість, результативність, ефективність, адміністрування, органи виконавчої влади.*

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження полягає в тому, що в сучасних умовах функціонування системи публічного управління значно зростає питання підвищення ефективності державного адміністрування. Дана проблема не може бути вирішена без впровадження в роботу органів державної влади ефективних сучасних методик управління, пристосованих за складністю до нових умов і потребуючих від системи публічного адміністрування відкритості, оперативності та адекватності стосовно факторів впливу зовнішнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питаннями впровадження моніторингу в сучасній парадигмі державного управління присвячено роботи відомих дослідників як в сфері муніципального менеджменту (Г.Атаманчука, В.Бакуменка, В.Воронкової, В.Князєва, В.Корженко, В.Кравченка, А.Мельника, Г.Монастирського, Н.Нижник, Г.Одинцової, О.Лазора, Ю.Сурміна, А.Чемериса та ін.), так і дослідників в області територіального моніторингу (В.Вакуленко, А.Дєгтяр, А.Мерзляк, Є.Ромата, А.Старостіна, Ю.Шарова та ін.). Питання теоретичних основ територіального моніторингу висвітлені також у працях таких зарубіжних дослідників як О.Алісова, О.Гапоненко, П.Гувера, О.Панкрухіна, В.Старового, Ф.Котлера та ін. Проте, незважаючи на широке коло наукових напрацювань з даної проблематики, моніторинг, і особливості його застосування в державному управлінні майже не розглядаються. Малодослідженими залишаються питання щодо формування системи маркетингової діяльності, моделей та механізмів її здійснення, інституційних основ забезпечення, формування методики оцінки моніторингової діяльності.

Метою статті є дослідження сучасних тенденцій проведення моніторингу державних та муніципальних послуг; аналіз особливостей проведення моніторингу державного управління; науково-теоретичне

© Ажажа М.А., 2012

обґрунтування практичних рекомендацій щодо впровадження моніторингу як інструменту забезпечення якості державних та муніципальних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливим напрямком у рамках досягнення ефективності державного та муніципального управління є підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг як основний аспект ефективності публічного управління. Так, відповідно до концепції ефективного державного управління, що є методологічною основою сучасних реформ в переході на клієнтську орієнтацію органів виконавчої влади, повинна звертатися увага, насамперед, на націленість їх роботи щодо задоволення запитів своїх споживачів - громадян і організацій. При цьому необхідним елементом організації управління в системі органів виконавчої влади має бути моніторинг ефективності роботи органів влади, що являє собою систему регулярного спостереження та оцінки результатів діяльності органів управління, пов'язану з досягненням цілей їх роботи, виконанням завдань і програм, а також своєчасного виявлення та усунення помилок і відхилень у роботі, контроль вірогідності отриманих результатів. Найважливішим компонентом системи моніторингу публічного управління є якість наданих органами виконавчої влади державних і муніципальних послуг.

Поняття «моніторинг» (від англ. monitoring у перекладі - відстеження, на базі латинського кореня - monitor - що нагадує, застережливий) стало загальновизнаним як у науці, так і в інших галузях суспільної практики. Моніторинг розуміється як процес систематичного спостереження за об'єктом, контролем, аналізом, оцінкою та прогнозуванням його стану [3, с. 121-124]. Моніторинг – це методика спостережень за станом певного об'єкта або процесу, що дає можливість спостерігати її у розвитку, оцінювати, оперативно виявляти результати впливу різних зовнішніх факторів. Результати моніторингу дають можливість змінювати управління об'єктом або процесом. Таким чином, мова йде про постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату. Інакше кажучи, якщо діагностика ситуації здійснюється систематично з певною заданою періодичністю та з використанням одної (базової) системи індикаторів, ми маємо справу з моніторингом [6, с. 37].

Моніторинг як інструмент контролю є невід'ємною частиною управлінського циклу. Функціональна важливість моніторингу ґрунтується в забезпеченні «зворотного зв'язку»: можливості виявлення потреб об'єкта управління, оцінки ефективності та результативності обраних методів і інструментів впливу на нього зі сторони суб'єкта управління. Моніторинг ефективності надання державних і муніципальних послуг – це систематично повторюване спостереження за якістю, комфортом та доступністю послуг, ефективності роботи системи їх надання на основі єдиної системи показників при комплексному використанні інформації з різних джерел.

Моніторинг як процес забезпечення якості державних і муніципальних послуг має наступні характеристики: 1) систематично повторюване спостереження; 2) комплексне використання інформації з різних джерел

(статистична звітність, соціологічні дослідження, внутрішня звітність); 3) методологічне забезпечення (єдина система показників і класифікацій, гармонізований інструментарій, оцінка якості даних тощо); 4) комплексний аналіз, у т.ч. рейтингування, ранжування; 5) поширення даних, отриманих за результатами моніторингу.

Ключовим у моніторингу якості державних і муніципальних послуг є поняття ефективності. У загальному плані ефективність розуміється як: 1) можливість досягнення результату; 2) значимість одержання результату для тих, кому він призначений; 3) співвідношення значимості цього результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення.

Методологічне забезпечення моніторингу наданих органами виконавчої влади державних послуг повинне базуватися на використанні системи критеріїв і сформованих на їх основі показників, які відображають параметри якості, комфорту та доступності послуг для споживачів. Параметри повинні бути регламентованими та стандартизованими щодо надання державних і муніципальних послуг, враховувати необхідність чіткого відображення подібних критеріїв у нормативних актах (адміністративних регламентах і стандартах), які закріплюють параметри послуг і процеси з їх надання, з націленістю на їх використання в якості комплексного методологічного забезпечення системи моніторингу державних послуг [1].

Факторам, які впливають на якість державних послуг є: стандартизація та регламентація процесу надання державних послуг; створення механізмів, що орієнтують виконавчі органи влади на підвищення якості наданих державних послуг і обслуговування; дотримання високих етичних стандартів при наданні державних послуг; підвищення рівня інформаційної відкритості та прозорості процедур органів виконавчої влади, а також комунікації зі споживачем; раціональна спеціалізація органів виконавчої влади з надання окремих державних послуг у відповідності із встановленими повноваженнями; оптимізація бюджетних видатків на державні послуги і їхній раціональний розподіл відповідно до пріоритетів клієнтів органів влади, суспільства в цілому; визначення критеріїв платоспроможності державних послуг; підвищення відповідальності органів влади за виконання своїх повноважень; організаційна структура органів влади, відповідальних за реалізацію; фізичне забезпечення взаємодії, зокрема: наскільки добре обладнані приміщення державних органів, наскільки вони оснащені сучасним технічним обладнанням, яка частота географічної мережі державних органів тощо.

Критерії оцінки результативності діяльності влади використовуються у багатьох розвинених демократичних країнах та допомагають оцінювати *якість та ефективність послуг*, що надають органи публічної влади, результативність та ефективність їх діяльності [4].

Критерії оцінки результативності діяльності органів влади використовуються з наступних основних причин [5]:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважається,

що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Критерії оцінки визначають, у першу чергу, для органів місцевої влади шляхи їх оптимальної діяльності щодо надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг місцевому населенню.

2. Критерії оцінки посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

3. Критерії оцінки підвищують прозорість діяльності влади, тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні широкому колу громадськості.

Усі країни Організації економічного співробітництва та розвитку розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і, на національному рівні, мають обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної системи оцінювання. ***У США*** федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їх відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості. ***У Канаді*** федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності. Починаючи з 2001 року муніципалітети Канади були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання в Міністерство муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв по 9 сферах діяльності муніципалітету з надання послуг.

Зазначена програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг, а саме: *відображає*: більшість затрат по муніципалітетам; сферу провінціально-муніципальних інтересів; *допомагає* поліпшити та спростити оцінку діяльності органів місцевої влади з боку громадськості; *оперує цифрами*, які відносно легко зібрати, підрахувати та порівняти; *потрапляє* під муніципальну відповідальність.

У цілому програма з запровадження та застосування критеріїв оцінки є новою і для західних країн, де її використовують декілька останніх років. Але результати такі, що привертають до реалізації програми все більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки результативності, які завжди дають відчутний ефект. В Європейських системах управління використовуються такі системи забезпечення та оцінювання якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та інші [2]. ***У багатьох країнах використовують елементи зазначених критеріїв для оцінки як якості роботи, так і витрат на надання таких послуг як утримання доріг, парків, водопостачання,***

прибирання вулиць та ін. Як зазначають деякі зарубіжні науковці, систематичний незалежний перегляд якості надання послуг повинен мати двоякий ефект: підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів; виявлення ступеня неоднорідності якості послуг, що впливатиме на споживацький вибір.

Аналізуючи напрацьовані вітчизняні і зарубіжні теоретичні та практичні аспекти особливостей моніторингу державних та муніципальних послуг пропонується наступна організаційна схема здійснення моніторингу державних і муніципальних послуг (рис. 1).

1. Організаційний етап.

На першому етапі моніторингу якості та комфортності державних і муніципальних послуг визначаються: цілі моніторингу, модель здійснення моніторингу, суб'єкт проведення моніторингу (хто безпосередньо його буде здійснювати), набір параметрів (показників) за якими буде проводитися моніторинг, а також програма моніторингу. При цьому визначаються засоби зв'язку між суб'єктом (включаючи його окремих представників, наприклад, інтерв'юерів) і об'єктами проведення дослідження.

Суб'єктами моніторингу можуть бути: 1) структурний підрозділ органів виконавчої влади; 2) зацікавлена на основі механізму аутсорсингу зовнішня організація (моніторингове агентство).

2. Дослідницький етап. В рамках першої групи робіт даного етапу визначається інформаційне поле дослідження та здійснюється збір вторинної інформації (огляд відомчої статистики, даних державної статистики, а також нормативно-правових актів, які регулюють надання державних та муніципальних послуг (включаючи адміністративні регламенти та стандарти з моніторингу послуг) тощо. В рамках другої групи робіт даного етапу проводиться збір первинної інформації про поточний стан процесу організації надання державних і муніципальних послуг від наступних суб'єктів: 1) споживачі результатів надання державних і муніципальних послуг (включаючи потенційних одержувачів); 2) співробітники органів виконавчої влади та його структурних підрозділів, які беруть участь у наданні послуг; 3) експерти в галузі державного та муніципального управління, інститутів цивільного суспільства. При виконанні робіт на даному етапі можуть бути використані наступні методи соціологічних досліджень: масове та експертне опитування, спостереження, експеримент, імітаційне моделювання. При використанні даних методів дослідження можуть застосовуватися наступні інструменти: телефонне опитування, анкетування, інтерв'ювання, Інтернет-опитування тощо.

3. Аналітичний етап. Включає інтеграцію зібраної інформації в інформаційно-аналітичну систему моніторингу, обробку та систематизацію інформації, отриманої в результаті здійснення робіт на попередніх стадіях. При цьому для обробки та аналізу результатів соціологічних досліджень може використовуватися один зі стандартних пакетів обробки статистичної інформації.

Ажажа М.А., 2012

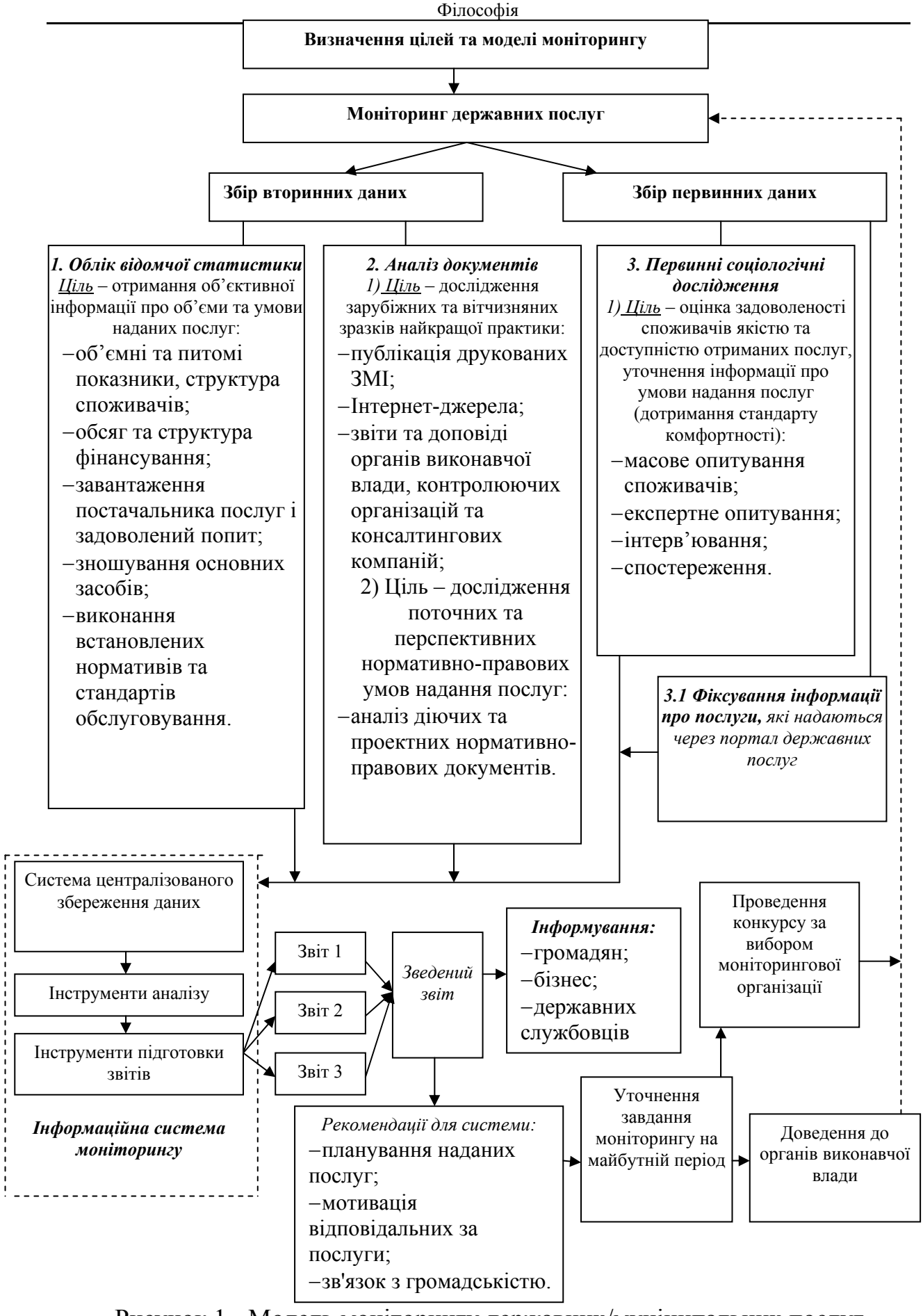

Рисунок 1 - Модель моніторингу державних/муніципальних послуг

Так використання пакету аналізу даних соціологічних досліджень SPSS Statistics (Statistical Package for the Social Sciences - комп'ютерна програма для статистичної обробки даних) дозволяє проводити комплексний аналіз статистичних даних, включаючи: побудову таблиць сполученості, проведення факторного, кластерного та регресійного аналізу, візуалізація одержуваних даних за допомогою побудови діаграм, графіків, гістограм. Аналіз інформації необхідно проводити в спеціалізованій інформаційній системі багатомірного аналізу даних первинних і вторинних досліджень.

Другий та третій етапи моніторингу можуть реалізовуватися паралельно.

4. Звітно-інформаційний етап. В рамках першої групи робіт забезпечується формування на основі попереднього аналізу зведеного підсумкового звіту за розробленою структурою та алгоритмом, визначаються методи наочного подання матеріалів звіту. Даний інтегральний звіт на основі виявлених у ході проведеного моніторингу проблем надання державних та муніципальних послуг повинен включати рекомендації з підвищення ефективності організації адміністративних процесів та процедур надання послуг з метою забезпечення їх якості, комфортності та доступності для споживачів. У рамках другої групи робіт визначаються методи інформування зацікавлених груп користувачів отриманих результатів робіт, а також проводиться саме інформування. Споживачами інформації можуть виступати наступні суб'єкти: 1) керівники та працівники органів виконавчої влади, які надають послуги; 2) споживачі державних/муніципальних послуг; 3) ЗМІ.

5. Заключним етапом є формування завдання на проведення моніторингу державних (муніципальних) послуг на майбутній період.

Висновки з даного дослідження.

Таким чином, система моніторингу, при успішному впровадженні, зможе стати інституційним джерелом постійного вдосконалення фінансування державних та муніципальних послуг, а також підвищення їх якості та доступності населенню. Результати моніторингу зможуть сприяти тому, що державні послуги стануть більше прозорими, ефективними та доступними для кожного громадянина України. Результати моніторингу сприяють більш ефективному ухваленню рішення в системі планування та мотивації, задаючи при цьому вектор визначеності, чіткості та структурованості. Більше того, моніторинг є необхідним елементом у процесі державного адміністрування, тому що дозволяє визначити як ефективність роботи системи з надання державних послуг, так і загальну якість політичного управління в країні.

Перспективою подальшого наукового дослідження є формування моделей та механізмів здійснення моніторингу в державному управлінні; діагностика інституційних основ забезпечення, формування методики оцінки маркетингової діяльності.

Список літератури

1. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності

органів місцевої влади // http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm.

2. Маркетинг соціальних послуг: Навчальний посібник / Під ред. д.філос.н., проф. В.Г. Воронкової. –К.: „Видавничий дім „Професіонал", 2008 – 576 с.

3. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кревский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, 2008. – 321 с. – С.121-124.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади"// Офіційний вісник України. – 2006. - № 20. – Ст. 1435.

5. Формування маркетингово-орієнтованої системи управління в місцевому самоврядуванні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / О.В. Лащенко; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр., Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2008. – 20 с.

6. Чурина Л. А. Мониторинг учебной деятельности в инновационном образовательном учреждении как фактор рефлексивного управления: Дис… канд. пед. наук. 13.00.01. – М., 2002., С. 37.

М.А. Ажажа
Запорожская государственная инженерная академия, Запорожье, Украина
E- mail: azaz-marina@yandex.ru

МОНИТОРИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

В статьи проведено исследование теоретических аспектов мониторинга как инструмента обеспечения качества государственных и муниципальных услуг; проанализированы факторы, которые влияют на качество государственных и муниципальных услуг; критерии оценки результативности деятельности органов власти; приведенная модель мониторинга государственных/муниципальных услуг.

Ключевые слова: мониторинг, государственные услуги, качество, результативность, эффективность, администрирование, органы исполнительной власти.

M. Azhazha
Zaporizhzhya state engineering academy, Zaporizhzhya, Ukraine
E-mail: azaz-marina@yandex.ru

MONITORING AS A TOOL FOR QUALITY ASSURANCE OF STATE AND MUNICIPAL SERVICE

The article studied the theoretical aspects of monitoring as a tool for quality assurance of state and municipal services; analyzed factors that affect the quality of public and municipal services, evaluation criteria of effectiveness of the authorities; present a model for monitoring public / municipal services.

Key words: monitoring, public services, quality, effectiveness, efficiency, administration, the executive authorities.

Стаття надійшла до редколегії 19.06.12 *Прийнята до друку 21.06.12*