

УДК 330.123.6

Д.В. СУХІНІН, кандидат державного управління, докторант
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЯКОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Розкриваються ризики локального виконання процесів моніторингу, контролю та оцінювання при забезпеченні якості муніципальних послуг. Обґрунтовується інтегрований підхід до реалізації повного циклу процесу забезпечення якості зазначених послуг та пропонується відповідна концептуальна модель.

Ключові слова: забезпечення якості муніципальних послуг; моніторинг, контроль, оцінювання; інтегрований підхід до організації процесу; концептуальна модель процесу.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Процеси моніторингу, контролю та оцінювання, які здійснюються для забезпечення якості муніципальних послуг, значною мірою перетинаються за функціональним призначенням і технологіями. Практика свідчить, що жоден з названих локальних процесів «самостійно» (і навіть попарно) не відображають успішність процесу надання муніципальних послуг. Отже, системна побудова цілісного циклу управління забезпеченням якості муніципальних послуг є достатньо проблемною і породжує численні ризики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами дійової реалізації процесів моніторингу, контролю, оцінювання у сфері надання публічних послуг, складовою яких є муніципальні послуги, цікавилися такі відомі зарубіжні вчені, як Д. Ваймер, Е. Вайнінг, К. Вайс, Е. Ведунг, Л. Пал, Т. Конті, Е. Роуз та вітчизняні дослідники [1–5]. Проте й досі далеко не на всі питання отримано повноцінні відповіді. За результатами аналізу літератури й проведених власних досліджень до ризиків некомплексного виконання процесів моніторингу, контролю та оцінювання при забезпеченні якості муніципаль-

них послуг можна віднести таке: моніторингова інформація часто використовується з низьким «коефіцієнтом корисної дії»; контроль відчуває нестачу систематизованої інформації та некомплексно відображає відповідність запланованим намірам; оцінювання не має адекватної інформаційної бази й не відображає дотримання стандартів і норм; намагання лінійно (попередньо) побудувати цілісний цикл управління забезпеченням якості послуг не призводить до успіху внаслідок нелінійності взаємозв'язків та наявності зворотних зв'язків локальних процесів; неоднозначним є визначення центрів відповідальності за реалізацію локальних процесів (процеси мають «спільний простір»); епізодичне використання громадського моніторингу якості муніципальних послуг; низька готовність громадськості й персоналу органів місцевого самоврядування до системного підвищення якості муніципальних послуг.

Невирішені раніше частини проблеми. З урахуванням викладеного доцільним видається здійснити намагання інтеграції локальних процесів моніторингу, контролю, оцінювання у єдиному цілісному циклі процесу управління забезпеченням якості муніципальних послуг.

Мета статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування й розкриття основного змісту концептуальної моделі інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг (ІнтУЗаЯМП).

Виклад основного матеріалу дослідження. У концептуальній моделі ІнтУЗаЯМП (рис. 1) найбільшу складність становить коректна структурно-логічна побудова інтегрованого процесу з огляду на те, що на практиці процеси моніторингу, контролю та оцінювання мають значний «простір перетину». Так, природний взаємозв'язок процесів оцінювання й моніторингу часто розглядають як «безперервне оцінювання», а взаємозв'язок процесів оцінювання й контролю – як «контроль після факту». Зазначена обставина часто заважає комплексності реалізації цілісного процесу, що породжує згадані вище ризики. Тому в межах описуваної моделі для запобігання «применшенню» або «прибільшенню» функціонального навантаження кожного з процесів здійснюється намагання попереднього «розмежування» функціональних областей кожного з локальних процесів задля подальшої раціональної інтеграції них.

Вхід процесу. На вході моделі формується суспільна потреба громади як колективного замовника у отриманні якісних муніципальних послуг. Виходячи із зазначеної потреби, формується портфель послуг, який є динамічним у часі. Суб'єктами реалізації процесу ІнтУЗаЯМП є орган місцевого самоврядування та його функціональні структурні підрозділи (управління, відділи, служби тощо), інші муніципальні, комунальні, приватні організації (підприємства, установи), яким доручені (делеговані) функції з надання муніципальних послуг. Традиційно на вхід будь-якого процесу подаються матеріальні, часові, фінансові, інформаційні ресурси тощо. На вході процесу ІнтУЗаЯМП виділяються такі специфічні складові. По-перше, на відміну від виробництва матеріальних благ, цей процес не базується на чітко визначених технологіях переробки предметів праці у продукт праці, й

тому потребує наявності так званих «керівних» входів моделі. Вони представлені програмно-методичною компонентою управління: стандартами виконання публічних послуг, адміністративними регламентами, документованими методиками, які ґрунтуються на існуючій нормативно-правовій базі. По-друге, процес має базуватися на оновленій клієнт-орієнтованій ментальності персоналу, передовому досвіді реалізації за кордоном і в Україні систем управління якістю, національних програм забезпечення якості послуг, досвіді застосування громадського моніторингу й громадського контролю якості публічних послуг тощо. Отже, найважливішим ресурсом у цьому процесі є професійно підготовлений компетентний персонал органів місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід свідчить про критичну важливість обох факторів.

Моніторинг у процесі інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг. Моніторинг є перманентним процесом, реалізація якого розпочинається разом із початком вироблення послуги. Місія моніторингу у складі процесу ІнтУЗаЯМП полягає в інформаційному забезпеченні процесів контролю, оцінювання та загального управління процесом. У «первинному вигляді» моніторингова інформація констатує «фактаж» ситуації й може бути розглянута як сигнальна, а вона ж, оброблена й подана у динамічному вигляді, відображає тенденції.

Описувана модель виокремлює адміністративно-технологічний моніторинг і приділяє критичну увагу використанню громадського моніторингу. Адміністративно-технологічний моніторинг виконується персоналом органу місцевого самоврядування та його організацій – надавачів послуг і має своїми завданнями визначення фактів наявності відхилень від регламентів і стандартів виконання послуг; визначення наявності звернень громадян щодо порушення термінів та стандартів виконання послуг; наявності скарг громадян на невідповідну якість послуг; наявності випадків невідповідного поведіння пер-

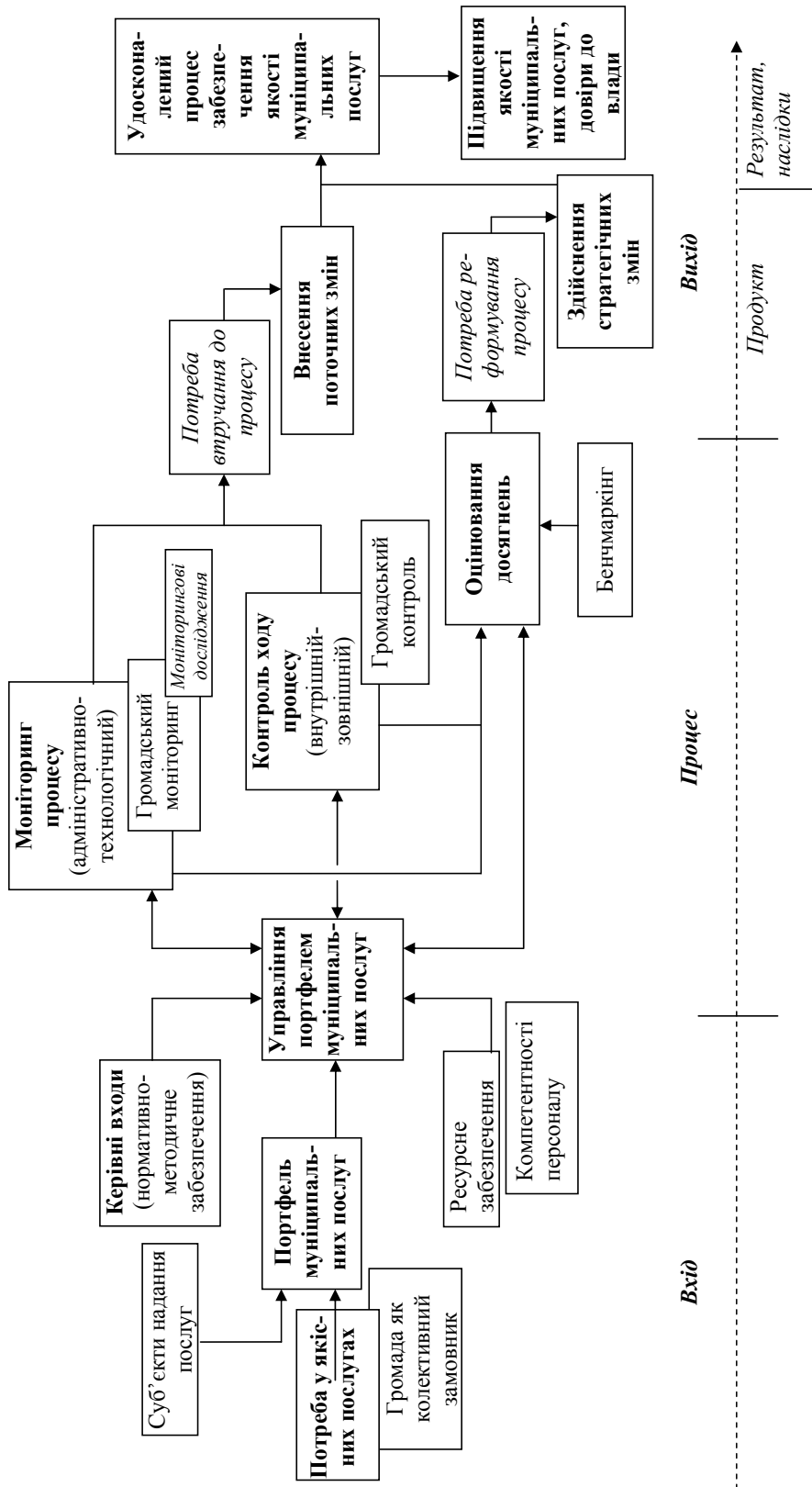


Рис. 1. Концептуальна модель інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг

соналу з клієнтами-громадянами, а саме випадків некомпетентності, хабарництва, порушення вимог ввічливості, толерантності тощо. Окрему групу даних становить інформація щодо відкритості процесу для громадян-клієнтів: наявність контактів представників підрозділу – надавача послуг з громадянами або громадськими організаціями стосовно перебігу процесу надання муніципальних послуг. Крім того, можуть здійснюватися спеціальні моніторингові дослідження у формі опитування громадян та експертів.

Громадський моніторинг розглядається як невід’ємна, критично важлива і найбільш показова складова моделі, що доповнює дані адміністративно-технологічного моніторингу й дозволяє забезпечити адекватність інформаційної картини реальній ситуації.

Дані адміністративно-технологічного та громадського моніторингу, оформлені у вигляді рядів динаміки за останні три місяці у щотижневому розрізі, оприлюднюються щотижнево на оперативних нарадах відповідного структурного підрозділу й зберігаються для подальшого використання у системі управління якістю органу місцевого самоврядування.

Контроль у процесі інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг. Контроль за суттю є процесом, що базується на дихотомії «діяння – норма» (тобто реалізує завдання приведення у відповідність діянь нормам та норм діянням). Виходячи із цього, місією процесу контролю є виявлення необхідності й доцільності втручання в процес з метою здійснення необхідних змін. Це відбувається на підставі реалізації контрольних функцій, реалізація яких інформаційно забезпечується моніторингом.

Реалізація процесу контролю передбачає його виконання у двох аспектах. По-перше, контроль дотримання внутрішніх вимог (вироблення послуг відповідно до розроблених стандартів і встановлених регламентів). По-друге, контроль з огляду на виконання обмежень і суспільних вимог зовнішнього середовища, насамперед законодавчо-правових. Другий аспект

контролю у низці випадків може виконуватися у формі громадського контролю, який є похідним громадського моніторингу. Крім того, може здійснюватися державний контроль процесу надання муніципальних послуг, зокрема через застосування незалежного аудиту чи незалежної експертизи.

Особливістю реалізації процесу контролю, на відміну від процесів моніторингу і оцінювання, є необхідність мати певні статусні повноваження, які дозволяють приймати і реалізовувати рішення щодо внесення певних коректив у процес. Крім того, урахуовуючи періодичність контролю, визначаються часові «віхи» для здійснення контрольної аналітики (щотижнево).

За канонами менеджменту контрольна аналітика містить підфункції обліку, перевірки, аналізу, які виконуються для логічної обробки результатів моніторингу. З огляду на зазначене, існує не тільки прямий, а і зворотний зв’язок процесів моніторингу й контролю, у ході якого забезпечується відповідність «виходу» процесу моніторингу «входу» процесу контролю. Результатом контрольної аналітики є визначення сигналів, які можна віднести до категорії «слабких» (не є системними і не потребують негайного втручання до процесу), і тих, які виходять на рівень системних флуктуацій і потребують втручання до процесу. Систематизовані результати контролю інтегруються в системі управління якістю, оприлюднюються на щотижневих оперативних нарадах, а у випадках необхідності коригування процесу здійснюються необхідні зміни.

Оцінювання у процесі інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг. Суттю оцінювання є визначення досягнень порівняно з намірами. Це дійсно ретроспективний погляд заради визначення кращої перспективи. Оцінювання виконує переважно стратегічну роль і є засобом взаємозв’язку поточної діяльності із стратегічною. Отже, місією процесу оцінювання в описуваній моделі є визначення на стратегічному рівні потреби і шляхів удосконалення існуючої

управлінської системи забезпечення якості муніципальних послуг на засадах визначення досягнень порівняно з встановленими цільовими орієнтирами та досягненнями прогресивних аналогів. При цьому критично важливим є визначення загальних тенденцій у досліджуваній сфері: покращання – погіршення – статус-кво.

Оцінювання виконується періодично з інтервалом часу більшим, ніж контроль. Для забезпечення дієвості реакції на проблеми, що виникають, здійснюється проміжне (щоквартально) та підсумкове (раз на рік) оцінювання. Оцінювання досягнень здійснюється у таких аспектах: рівень сукупної якості портфеля муніципальних послуг та за їх окремими групами; досконалість процесу надання муніципальних послуг; рівень задоволеності громадян якістю отриманих послуг; рівень задоволеності персоналу сфери надання муніципальних послуг; підсумкова інформація щодо проблемних аспектів забезпечення якості муніципальних послуг. На проміжному та підсумковому етапах оцінювання використовуються різні взаємодоповнюючі групи показників. Підсумкові дані інтегруються у системі управління якістю і оприлюднюються у професійному середовищі на щорічних нарадах з якості.

Вихід процесу. На виході інтегрованого процесу вкрай важливим є професійне обговорення його продукту, результату й наслідків здійсненої діяльності у сфері надання муніципальних послуг та комунікації з громадськістю.

За результатами реалізації процесу інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг готується і затверджується місцевою радою річний звіт у таких аспектах: виявлені проблеми якості муніципальних послуг; здійснені заходи з усунення недоліків, покращання ситуації, реакція на звернення й скарги громадян, загальна характеристика комунікацій з громадськістю під час реалізації процесу; реалізовані поточні та стратегічні зміни; стратегічні напрями удосконалення й подальшого розвитку діяльності у сфері надання муніципальних послуг;

планові завдання щодо модернізації процесу, зокрема з урахуванням результатів бенчмаркінгових порівнянь і передового досвіду; планові показники на наступний рік. Інформація звіту доводиться насамперед до керівників і персоналу органу місцевого самоврядування на щорічній нараді з якості. Рациональною формою комунікацій з громадськістю є у цьому випадку муніципальні слухання, на яких обговорюється щорічний звіт з якості муніципальних послуг та здійснені дії щодо їх покращання. Це дає можливість владі не тільки презентувати продукт власної діяльності у цій сфері, а й визначити пріоритети громади на майбутнє.

У циклі процесу інтегрованого забезпечення якості муніципальних послуг доцільно виокремити субцикл поточного управління та субцикл стратегічного управління. Субцикл поточного управління включає взаємопов'язану реалізацію процесів моніторингу і контролю (процес «моніторинг – контроль»), тобто ті складові інтегрованого процесу, реалізація яких створює передумови поточного (оперативного) управлінського втручання в хід процесу і внесення поточних змін. Субцикл стратегічного управління базується на результатах взаємопов'язаної та скоординованої реалізації всіх локальних процесів і охоплює частину циклу інтегрованого процесу, пов'язану з комплексним оцінюванням ситуації та внесенням стратегічних змін. Отже, у низці випадків (зокрема, при управлінні якістю окремої послуги) доцільним і достатнім може бути реалізація лише субциклу поточного управління (процес «моніторинг – контроль»), хоча для системного управління якістю портфеля послуг, що надаються територіальній громаді, потрібна реалізація повного циклу інтегрованого процесу забезпечення якості муніципальних послуг.

Висновки. Реалізація запропонованої концептуальної моделі інтегрованого управління забезпеченням якості муніципальних послуг надає відчутні переваги порівняно з локальною організацією процесів моніторингу, контролю та оціню-

вання. До них можна віднести таке: чітке визначення призначення та зон «функціональної відповідальності» кожного з локальних процесів; скоординоване виконання локальних процесів у часі та просторі з урахуванням зворотних зв'язків; більш обґрунтоване визначення критеріїв та показників успішності реалізації локальних процесів на основі призначення кожного з них в інтегрованому циклі; можливість виокремлення для управлінських цілей субциклів поточного та стратегічного управління; безумовна й органічна імплементація громадського моніторингу до процесу ІнТУЗаЯМП, що підвищує його відкритість і підзвітність громадськості; покращання комунікацій влади з громадськістю і підвищення довіри до влади з боку територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимошук, А.В. Кірмач. – К.: Факт, 2005. – 88 с.
2. 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.

3. Винницький Б. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку [Текст] / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського; Проект партнерства Канада – Україна «Регіон. врядує. та розв.». – К.: К.І.С., 2007. – 79 с.

4. Маматова Т. Управління на основі якості в органах державного контролю: методологічні аспекти / Т.В. Маматова // Актуальні пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. – Д.: Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. УАДУ, 2004. – Вип. 1 (15). – С. 97–110.

5. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної управлінської діяльності [Текст]: наук. розробка / Ю.П. Шаров (наук. кер.), І.А. Чикаренко, Т.В. Маматова та ін.; ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. – К.: НАДУ, 2008. – 59 с.

Раскрываются риски локального выполнения процессов мониторинга, контроля и оценивания при обеспечении качества муниципальных услуг. Обосновывается интегрированный подход к реализации полного цикла процесса обеспечения качества данных услуг и предлагается соответствующая концептуальная модель.

Ключевые слова: *обеспечение качества муниципальных услуг; мониторинг, контроль, оценивание; интегрированный подход к организации процесса; концептуальная модель процесса.*

The risks of the local implementation of the monitoring, control and evaluation processes described during the municipal service quality are provided. The integrated approach to full cycle of the municipal service quality providing process's realization found and relevant conceptual model are proposed.

Key words: *the municipal service's quality providing; monitoring, control, evaluation; integrated approach to process organization; process's conceptual model.*

Одержано 5.09.2014.