

І. В. ЄДГАРОВА

ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ МОНІТОРИНГУ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ З НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Обгрунтовано комплексне бачення стратегії планування моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг, прийнятної для використання усіма групами інтересів. Запропоновані підходи дозволяють гнучко варіювати рівень деталізації плану, уникати факторів, що заважають досягненню мети, й здійснювати моніторинг.

Ключові слова: державна служба, моніторинг надання публічних послуг, планування моніторингу діяльності державних службовців, публічні послуги.

Обосновано комплексное видение стратегии планирования мониторинга деятельности государственных служащих по предоставлению публичных услуг, пригодной для использования всеми группами интересов. Предложенные подходы позволяют гибко варьировать уровень детализации плана, избегать факторов, отвлекающих от достижения цели, и проводить вышеупомянутый мониторинг.

Ключевые слова: государственная служба, мониторинг предоставления публичных услуг, планирование мониторинга деятельности государственных служащих, публичные услуги.

This article provides the complex vision of suitable for all the stakeholders strategy of the monitoring of delivery of public services by public servants. The proposed approaches allow flexibly vary the level of specification of the plan, to avoid distractions on the way to aim the target and to realize monitoring.

Key words: public administration, monitoring of delivery of public services, planning of the monitoring of public servants' activities, public services.

Одним з пріоритетів процесу модернізації державної служби, який відбувається нині у багатьох державах світу, в тому числі й Україні, є задоволення потреб суспільства через надання йому публічних послуг. Адже завдання державної служби – не контролювати та розподіляти ресурси, а служити громадянам, задовольняти їх потреби, забезпечувати гармонійний розвиток країни шляхом запровадження державної політики та надання професійної допомоги політичній владі у виробленні цієї політики¹.

Виконання державними службовцями сервісних функцій – надання адміністративних послуг, які є частиною сфери публічних послуг, – визначено у законодавчому полі України в рамках положень останніх законодавчих новацій у сфері державної служби².

У зазначеному контексті першочергового значення набуває якість послуг, забезпечення якої вимагає використання нових управлінських технологій, у тому числі моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг.

Останнім часом такі провідні науковці, як В. Авер'янов, О. Берданова, В. Долечек, С. Дубенко, С. Загороднюк, І. Коліушко, В. Колпаков, М. Лесечко, А. Ліпенцев, Л. Ляшенко, В. Марченко, О. Мордвінов, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Т. Решетняк, О. Рогожин, В. Сороко, Д. Сухинін, Н. Ходорівська,

А. Чемерис, Г. Чміленко, Ю. Шаров та ін. приділяють значну увагу розробленню підходів до визначення публічного адміністрування та поняття «публічна послуга», удосконаленню механізмів її надання, оцінюванню адміністративних, соціальних послуг, аналізу впливу якості послуг на імідж державної служби в суспільстві, підходам до впровадження інституту публічних послуг тощо³.

Та як свідчить аналіз наукових джерел, наукове обґрунтування основних підходів до організації, у тому числі планування, моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг (далі – моніторинг) залишається відкритим.

Ефективне функціонування моніторингу залежить насамперед від того, наскільки якісно він був спланований. На нашу думку, планування вищезазначеного моніторингу завжди має визначатись загальним планом управління надання публічних послуг та базуватись на принципах, притаманних плануванню в цілому, і підходах, які вже стали традиційними для технологій управління. Сучасні концепції управління – стратегічне управління, управління якістю, управління проектами, управління ефективністю тощо – мають досить обґрунтований набір принципів, які стосуються і стадій планування. Отже, планування моніторингу має відбуватись відповідно до таких принципів: об'єктивність оцінки наявних ресурсів для його впровадження і підтримки; доступність визначених ресурсів; повнота використання наданих ресурсів; своєчасність постачання ресурсного забезпечення, зокрема наявність відмінно розвинутого «зворотного зв'язку».

Щодо підходів до планування моніторингу, то, як свідчить практичний досвід, доцільним буде використання процесного і системного підходів. Адже процесний підхід передбачає застосування в межах організації системи процесів разом з їх ідентифікацією і взаємодіями, а також керуванням ними для одержання бажаного результату⁴. Системний підхід дає нам можливість розглядати процес планування не як набір взаємопов'язаних дій з підготовки проведення моніторингу, а як невід'ємну складову життєвого циклу моніторингу та управлінську діяльність, що забезпечує стратегічні й оперативні процеси підвищення ефективності проведення моніторингу.

Мета планування моніторингу нерозривно пов'язана з його місією та сутністю. Зокрема, місією моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг є участь в ефективній інтеграції публічно-управлінської діяльності органу влади, в якому державні службовці забезпечують обслуговування процесу надання публічних послуг, у «світ якості» публічного управління. Відповідно до місії визначається й сутність моніторингу, яка полягає у своєчасному наданні даних для забезпечення керованості кожного з етапів процесу надання публічної послуги з боку осіб, відповідальних за її якість.

Отже, метою планування моніторингу пропонуємо визначити залучення необхідних ресурсів та технологій для забезпечення і підтримання функціонування вищезазначеного моніторингу із всебічним врахуванням його особливостей, зокрема його проведення різними стейкхолдерами (виробниками публічних послуг, споживачами, особою, уповноваженою на здійснення державного контролю (нагляду) у сфері публічних послуг та третіми особами, які не беруть участі у виробленні або споживанні публічних послуг). Так, моніторинг може проводитись одноособово, тобто без залучення інших учасників процесу надання публічних послуг чи на засадах комплексного підходу, тобто із залученням виробників або споживачів публічних послуг, або і тих, й інших на певних етапах

моніторингу.

Ще однією особливістю моніторингу є те, що він являє собою динамічну технологію, яка удосконалюється у відповідь на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища. Наприклад, під час функціонування моніторингу можуть впроваджуватись нові інструменти збору даних та методи їх вимірювання і аналізу, використовуватись актуальні комунікаційні або операційні технічні засоби тощо.

З урахуванням вищевикладеного, пропонуємо такі етапи планування моніторингу:

I етап – розроблення концепції моніторингу;

II етап – розроблення адміністрування моніторингом;

III етап – реалізація заходів з інтеграції моніторингу в діяльність учасників моніторингу.

Перший етап є найбільш складним як за змістом заходів, так і за їх кількістю. По-перше, особа, що проводить моніторинг, має відповісти на такі запитання:

1) навіщо проводити моніторинг і хто братиме в ньому участь;

2) які (якісні та кількісні) ресурси потрібні для забезпечення функціонування моніторингу;

3) які технології та інструменти проведення моніторингу потрібні для ефективного використання ресурсів.

Найважливішим кроком у плануванні моніторингу, з нашої точки зору, є цілепокладання. На сьогодні науковці визначають набір таких специфічних цілей, як проміжне оцінювання, контроль відповідності діяльності стандартам послуг, оптимізація видатків на надання публічних послуг, підвищення рівня обізнаності споживачів у сфері публічних послуг, визначення заслуг (рейтингування), підвищення професіоналізації виробників публічних послуг, впровадження нових стандартів публічних послуг, прогнозування перебігу процесу надання публічних послуг за певних умов⁵. Зважаючи на вищевикладене, пропонуємо використовувати багатовимірний підхід, який для зручності назвемо «3D-підхід». Його зміст полягає в класифікації потреб та аналізі цілей виробників публічних послуг, споживачів цих послуг та «зовнішнього середовища». Такий підхід не тільки допоможе обрати оптимальну ціль, але й отримати підтримку та значно знизити рівень спротиву внутрішнього і зовнішнього середовища, який виникне під час впровадження моніторингу. Далі, відповідно до мети, визначають завдання, які слід реалізувати для її досягнення, та межі дослідження, у рамках яких проводитиметься моніторинг.

Невід'ємним елементом відповіді на перше запитання буде визначення відповідальності й зобов'язань керівництва особи, яка здійснюватиме моніторинг, а також межі повноважень і відповідальності безпосередніх виконавців, тобто фахівців, які проводитимуть моніторинг. Крім того, варто визначити періодичність звітування про результати.

Зміст відповіді на друге запитання першого етапу планування полягає у визначенні можливості забезпечення ресурсами, які у сучасних теоріях управління визначаються як «*inputs*»⁶. Визначення цієї можливості полягає у знайденні відмінності між бажаними (або регламентованими) та наявними якісними і кількісними характеристиками ресурсів, необхідних для проведення заходів («*outputs*») моніторингу з метою отримання бажаних результатів («*outcomes*»). У контексті специфіки вищезазначеного моніторингу до ресурсів належатимуть інформаційне, правове, кадрове, фінансове, матеріально-технічне та наукове забезпечення. Оцінка наявних ресурсів здійснюється традиційними для кожного

виду оцінки методами. Але з огляду на те, що моніторинг є інформаційно-аналітичною системою, яка діє в період між оцінюванням якості публічних послуг, то особливу увагу слід приділити аналізу таких інформаційних ресурсів, як стандарти публічних послуг, документи про внесення змін до цих стандартів, скарги та відгуки споживачів публічних послуг, звіти про заходи з усунення недоліків або удосконалення діяльності державних службовців. Якщо моніторинг здійснюється не вперше, то до інформаційних ресурсів належатимуть так звані «*incomes*» – звіти про результати попередніх моніторингів, звіти про результати попереднього оцінювання якості публічних послуг, звіти про результати роботи з відхиленнями, виявленими під час попереднього моніторингу, або невідповідностями, виявленими під час оцінювання, тощо.

Безперечно, що ефективне проведення моніторингу залежить від кадрового ресурсу, а саме наявності спеціалістів, які мають професійну підготовку за відповідним фаховим напрямом та/або практичний досвід проведення моніторингових досліджень. Якщо якість кадрового ресурсу не відповідає вищезазначеним вимогам, то до проекту плану заходів, які здійснюватимуться на останньому (організаційно-підготовчому) етапі, слід внести заходи з підготовки відповідних фахівців з власного кадрового резерву, або розглянути інший варіант, який визнається у рамках відповіді на останнє запитання першого етапу.

Відповідь на запитання щодо технологій та інструментів проведення моніторингу, потрібних для ефективного використання ресурсів, формується на підставі попередніх відповідей. У контексті проблематики нашого дослідження пропонуємо здійснювати обґрунтований вибір технології моніторингу за такими критеріями:

- відповідність «філософії» технології визначеній меті моніторингу;
- відповідність технології та інструментів системі управління або адміністративній технології, яка використовується виробником публічних послуг, чий процес надання буде досліджуватись (наприклад, система управління якістю, система управління результативністю, система оцінювання діяльності державних службовців, збалансована система показників тощо);
- економічна ефективність, індикатором якої є отримання запланованих результатів моніторингу в межах виділених обсягів ресурсів особи, яка здійснюватиме моніторинг;
- соціальна ефективність, індикатором якої є відповідність вимогам соціальної відповідальності особи, яка здійснюватиме моніторинг;
- очікуваний рівень опору учасників моніторингу.

На підставі результатів проведеного аналізу приймається одне з декількох рішень щодо шляху реалізації моніторингу: використовується технологія однієї з сучасних систем управління, адаптована до потреб та цілей моніторингу; розробляється власна модель моніторингу; проведення моніторингу доручається третій особі.

На завершення першого етапу розробляється План роз'яснювальної роботи, який містить алгоритм реалізації заходів щодо подолання опору учасників моніторингу. Для визначення заходів слід проаналізувати насамперед методи таких процесів моніторингу, як вибір критеріїв і показників процесу надання публічних послуг, збір та вимірювання інформації, тлумачення отриманих даних та надання висновків і рекомендацій на підставі результатів проведеного моніторингу. До Плану роз'яснювальної роботи слід вносити такі заходи, як навчальні

семінари, майстер-класи, «круглі столи», семінари з обміну досвідом щодо проведення моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг, зустрічі з керівництвом виробника публічних послуг, а також консультування працівників, які безпосередньо займаються наданням публічних послуг.

На другому етапі планування моніторингу розробляється система адміністрування зазначеним моніторингом. Слід враховувати, що вимірювання та спостереження за процесом надання послуг не закінчується саме на собі, адже вищезазначений моніторинг завжди є невід'ємним елементом наступного етапу – оцінювання якості публічних послуг. Крім того, як зазначалось вище, він є складовою системи управління, яка запроваджена виробником публічних послуг. Отже, процесами адміністрування моніторингом є процеси контролю його проведення, оцінювання результатів, удосконалення моніторингу та автоматизоване збереження результатів, отриманих у ході моніторингу. При формуванні набору заходів з удосконалення бажано ще на етапі планування розробити Програму удосконалення моніторингу, яка має увійти до Плану проведення контролю, оцінки та удосконалення вищезазначеного моніторингу.

Останній, III-й, етап планування моніторингу передбачає розроблення календарного плану проведення моніторингу та втілення заходів, передбачених попередніми етапами. Крім того, на нашу думку, на цьому етапі слід розробити форми документування (протоколювання, звітності тощо) результатів моніторингу, а також, за потреби, форми документів, наприклад, для забезпечення функціонування інструментів на етапі збору інформації (анкети, у т. ч. онлайн-опитувальні листи тощо). Всі етапи мають бути узагальнені у Плані проведення моніторингу, який являє собою пакет таких документів: 1) безпосередньо календарний план проведення зазначеного моніторингу; 2) перелік публічних послуг, процес надання яких слід досліджувати; 3) стандарти публічних послуг; 4) матеріали попереднього оцінювання та моніторингу, скарги та пропозиції споживачів (за наявності); 5) документи, розроблені (отримані) на попередніх етапах. План проведення моніторингу затверджується відповідним розпорядчим актом особи, яка здійснюватиме вищезазначений моніторинг.

Отже, впровадження моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг залежить від його коректного планування з боку осіб, які проводитимуть моніторинг. Враховуючи специфіку вищезазначеного моніторингу, пропонуємо здійснювати його планування у три етапи відповідно до системного, процесного та «3D» підходів. Результатом планування стане затверджений згідно із законодавством План проведення моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг.

1. *Про державну службу*: Закон України від 17.11.2011: набуття чинності з 01.01.2013 р. // База даних «Законодавство України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/199-2001-п>. 2. *Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки*: Указ Президента України від 01.02. 2012 р. № 45/2012: за станом на 01.02.2012 // База даних «Законодавство України» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>; *Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню*: Метод. рек. / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін.; За заг. ред. Б. Г. Савченка. – К. : НАДУ, 2009. – С. 6. 3. *Содарова І.В.* Проблеми впровадження моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних послуг // *Теорія та практика державного управління*. – Харків: ХРІДУ. – 2011. – № 4 (35). – С. 387-394. 4. *ДСТУ ISO 9001:2009* «Системи

управління якістю. Вимоги» // База даних Національного агентства України з питань державної служби «НПА з питань функціонування СУЯ». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53745&cat_id=53688. **5.** *Behn, Robert D.* Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures / *Public Administration Review*. – 2003. – Vol. 63. – № 5, P. 586-606. **6.** *Performance Measurement Guidance for Compliance and Enforcement Practitioners*. Second Edition. – 2008: Expert Working Group on Enforcement and Compliance Indicators. – International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.inece.org/indicators/guidance.pdf.