

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35

Дмитро СУХІНІН

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

КРИТЕРІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ВИКОНАННЯ СТОСОВНО ЯКОСТІ МІСЦЕВИХ ПОСЛУГ: ДОСВІД КАНАДИ

Досліджується канадський досвід застосування критеріїв оцінювання якості муніципального виконання та якості місцевих послуг, визначаються їх основні переваги та роль у підвищенні якості послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: оцінювання, моніторинг, контроль, критерії муніципального виконання, якість місцевих послуг.

Дмитрий Сухинин. Критерии муниципального исполнения применительно к качеству местных услуг: опыт Канады

Исследуется канадский опыт использования критериев оценивания качества муниципального управления и качества местных услуг, определяются их основные преимущества и роль в повышении качества услуг, которые предоставляются населению органами местного самоуправления.

Ключевые слова: оценивание, мониторинг, контроль, критерии муниципального управления, качество местных услуг.

Dmytro Sukhinin. Municipal performance measures for quality of local services: experience of Canada

The municipal performance measurement in Canada is researched. Also are defining the main advantages of these indicators as well as their role in improvement of quality of local services.

Key words: assessment, monitoring, control, municipal performance measures, quality of local services.

© Сухінін Д. В., 2013

Канада має суттєвий досвід в оцінюванні якості діяльності органів місцевої влади та послуг, що надаються ними населенню. Ще у 1901 р. в країні була створена Федерація Канадських муніципалітетів, яка представляє та захищає інтереси місцевих громад на федеральному рівні. З перших років створення метою цієї організації було підвищення якості життя громад шляхом міцного, ефективного та підзвітного громадського управління. Для України такий досвід є вкрай важливим, оскільки система оцінювання якості місцевих послуг та діяльності органів місцевої влади в цілому на основі чітко визначених і закріплених нормативно показників та індикаторів оцінювання, моніторингу та контролю ще повною мірою в країні не сформована.

Питанням якісного функціонування органів місцевого самоврядування та різноманітним формам оцінювання цієї якості присвячені праці таких відомих вітчизняних науковців, як О. Батанов, М. Баймуратов, О. Берданова, В. Вакуленко, Я. Жовнірчик, Д. Заяць, Т. Іванова, О. Ігнатенко, В. Кампо, С. Квітка, В. Колтун, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, А. Лазор, В. Маматов, Т. Маматова, М. Орлатий, М. Пітцик, М. Пухтинський, А. Ткачук, В. Удовиченко, І. Чикаренко, Ю. Шаров та ін. Серед останніх публікацій, присвячених питанням оцінювання в органах місцевої влади, слід виділити праці таких вітчизняних авторів, як Б. Винницький, О. Гриценко, М. Гладій, М. Долішній, М. Лендьял, М. Лесечко, Т. Маматова, Ю. Полянський, В. Ребало, Ю. Чемерис, І. Чикаренко, Ю. Шаров та ін. Окремі аспекти досвіду Канади в поліпшенні якості місцевих послуг досліджують такі вітчизняні науковці: О. Бабінова, А. Дуда, О. Кошель, О. Кучеренко, С. Максименко, В. Прошко, І. Студенніков та ін.

Питання застосування чітко визначених критеріїв оцінювання якості місцевих послуг та діяльності органів місцевої влади в цілому, що поєднували б у собі комплексно підходи до оцінювання, моніторингу та контролю, вітчизняними науковцями ще не досліджені повною мірою. Досвід Канади в цій сфері ще не є проаналізованим та вивченим достатньо для того, щоб оцінити можливості його застосування в Україні.

Метою статті є дослідження канадського досвіду з оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг на основі чітко визначених та нормативно закріплених показників і критеріїв.

З 1990-х рр. органи муніципального управління Канади почали розробляти власні критерії оцінювання для поліпшення певних аспектів своєї діяльності. На сьогоднішній день на місцевому рівні управління широко застосовується система оцінювання, яку називають «performance measurement» (оцінювання виконання). Здійснюється вона на основі певних критеріїв «municipal performance measures» (муніципальні критерії оцінювання виконання).

Оцінювання виконання має багато форм. Основне його призначення – це надання повної, точної інформації тим, хто приймає рішення та

відповідає за якість місцевих послуг. У праці «International experience in municipal performance measurement» (Міжнародний досвід оцінювання муніципального виконання) зазначається: «оцінювання муніципального виконання означає оцінювання того, наскільки добре муніципалітет виконує свої функції щодо надання товарів та послуг громаді. Критерії оцінювання виконання досить часто вміщують у себе такі показники, як розмір, якість, продуктивність, ефективність та результативність надання товарів та послуг» [7, с. 2]. У цій роботі також підкреслюється, що оцінювання виконання – це насамперед управління, спрямоване на результат.

Основними цілями системи оцінювання виконання органів місцевої влади в Канаді визнані такі:

1. Забезпечити відповідальність та підзвітність (означає як відповідальність перед громадою, так і внутрішню відповідальність організації).

2. Поліпшити виконання (передбачає поліпшення політики організації в цілому, а також її планів, програм та процесу надання послуг, якості та фінансової ефективності послуг).

3. Допомогти у визначенні витрат (передбачає застосування такої форми бюджету, як бюджет з урахуванням результативності, який поєднує розподіл ресурсів зі специфічними результатами, що відображають встановлені пріоритети) [7, с. 3].

Система оцінювання якості муніципальних послуг здійснюється на основі відповідних критеріїв, які називають критеріями оцінки результативності або критеріями оцінки виконання (виконавчі критерії). У Канаді виконавчі критерії або критерії результативності використовуються з таких основних причин:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважають, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їх оптимальної діяльності з надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг мешканцям громади.

2. Виконавчі критерії посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можна значно поліпшити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів.

3. Виконавчі критерії підвищують прозорість діяльності влади, тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні для широкого кола громадськості [5, с. 230].

Підвищення відповідальності органів місцевої влади визнано однією з найголовніших переваг системи управління якістю в Канаді. Сама ж система відповідальності підрозділяється на відповідальність перед громадою та внутрішню відповідальність. Зазначається, що відповідальність перед громадою спрямована на надання інформації

громадянам щодо затрачених ресурсів на надання послуги, а внутрішня відповідальність визначається звітуванням перед керівництвом щодо прийнятих рішень та розроблених стратегій, планів, програм політики в цілому та їх реалізації [7, с. 4].

Слід зазначити, що незважаючи на те що в значній кількості розвинених країн світу застосовується загальна система оцінювання виконання (performance measurement system), у різних країнах застосовуються різні показники та підходи (таблиця).

Обов’язкові системи оцінювання виконання в місцевих органах влади різних країн (порівняльний аналіз)

| Назва системи оцінювання | Обсяг | Мета | Виміри |
|---|---|---|---|
| Урядова муніципальна програма оцінювання виконання в Онтаріо (Канада) | Усі 446 муніципалітетів в Онтаріо щорічно звітують щодо результатів виконання | Відповідальність та підзвітність перед муніципальними платниками податків | Ефективність та продуктивність послуг і муніципального управління |
| Усеохоплююча оцінка виконання Комісії з аудиту Об’єднаного Королівства (Великобританія) | Усі 410 місцевих рад Англії та Уельсу щорічно звітують Комісії з аудиту | Відповідальність перед платниками податків міської ради | Сфера послуг, використання ресурсів, загальна спроможність рад |
| Система оцінювання виконання місцевого самоврядування (Філіппіни) | Усі 1686 органів місцевого самоврядування щорічно звітують до Системи оцінювання виконання місцевого самоврядування | Поліпшення виконання в органах місцевого самоврядування | Управлінський внесок (input), кінцевий продукт (output), результати надання послуги (outcomes), рівень задоволення громадян |
| Оцінна програма місцевого самоврядування державного офісу Вікторії (Австралія) | Усі органи місцевого самоврядування щорічно звітують до державного офісу з реалізації програми | Фінансова ефективність діяльності органів місцевого самоврядування | Фінансові виміри, задоволення громадян, якість управління та послуг |

Як справедливо зазначають вітчизняні науковці, усі країни Організації економічного співробітництва та розвитку, до складу якої входить і Канада, розробили цілу систему виконавчих критеріїв для органів місцевого самоврядування і на національному рівні мають обов’язкові програми з забезпечення реалізації цієї оцінної системи [5, с. 231].

Заради чіткого визначення стандартів виконання та його поліпшення, муніципалітети Канади застосовують різноманітні, але чітко визначені та прораховані інтегровані підходи. Основними серед них є такі: збалансований підхід до оцінювання шляхом звітних карток, логічна модель із застосуванням системного підходу та бенчмаркінг.

Метод звітних карток почав застосовуватись у Канаді з 1990-х рр.

спочатку в недержавному секторі для того, щоб визначити основні цілі та завдання організацій. Такий підхід визначає ключові заходи, необхідні для успішної діяльності будь-якої організації. Після успішного застосування методу звітних карток у Канаді цей досвід набув поширення і в інших країнах. У межах проекту «Голос громадськості» Канадського агентства з міжнародного розвитку досвід Канади був запропонований і Україні. У навчальному посібнику «Як поліпшити якість муніципальних послуг і розширити участь громадськості в управлінні містом за допомогою методу звітних карток» досить чітко визначені основні складові цього методу та можливі шляхи його застосування в органах місцевого самоврядування України [6]. Основа цього методу – широкомасштабний моніторинг, що складається з двох основних компонентів – оцінки та порівняння. Зазначається, що опитування методом звітних карток спрямоване на налагодження зворотного зв'язку зі споживачами у сфері надання послуг та його використання для підвищення ефективності таких послуг [6, с. 5]. Як зазначають автори вищенаведеної праці, за допомогою методу звітних карток місцева влада швидше звертає увагу на проблеми, знаходить способи їх усунення, визначає пріоритети у реформуванні своєї діяльності [6, с. 6]. Канадські науковці переконані, що опитування методом звітних карток дозволяє:

- створити систему зворотного зв'язку з громадянами щодо ступеня задоволеності роботою різних установ, які надають муніципальні послуги, а також одержати достовірні попередні показники щодо корупції та інших прихованих витрат;

- прискорити консолідацію громадян та громадських організацій, які домагалися б, щоб надавачі послуг були відповідальнішими і доступнішими, і змушували б їх реагувати на вимоги користувачів;

- бути для надавачів послуг, зовнішніх консультантів та аналітиків чи дослідників інструментом діагностики, який допомагає їм складати ефективний прогноз й ухвалювати ефективні рішення;

- заохочувати державні установи, щоб ті застосовували орієнтовану на громадян модель діяльності, забезпечували її прозорість, встановлювали стандарти якості своєї роботи [6, с. 7 – 8].

Метод звітних карток також допомагає визначати стратегічні пріоритети діяльності органу місцевого самоврядування на основі оцінювання, наскільки погано чи добре орган місцевої влади виконує своє призначення. Основними такими пріоритетами є: фінансова перспектива; переваги для споживачів – користувачів послуг; пріоритети та завдання всередині органу місцевої влади, внутрішні перспективи; подальший розвиток, навчання персоналу, зміцнення потужностей та потенціалу тощо.

Цей метод визначає та надає всеохопний комплекс критеріїв та показників, за якими оцінюється ефективність діяльності органів місцевої влади Канади. Основні показники – ефективність,

продуктивність та якість. У той самий час важливим аспектом цього методу є короткостроковий операційний контроль, що здійснюється на основі результатів проведеного моніторингу. Таким чином, у даному випадку моніторинг є основою контролю. У межах контролю оцінюється не лише виконання, а й рівень задоволеності громадян діяльністю органу влади та послугами, що він надає. Отже, основними складовими методу звітних карток є оцінювання, моніторинг та контроль.

Логічна модель із застосуванням системного підходу є основним інструментом такого методу управління, як управління, спрямоване на результат (results management). Це модель планування, що застосовується в органах місцевого самоврядування для чіткого визначення логіки діяльності органу або логіки процесу надання послуг, яка буде розкриватись з часом. В основному для органів місцевої влади логіка їх діяльності полягає в тому, щоб застосовувати ті технології та ресурси в наданні товарів та послуг, які найбільше відповідатимуть потребам громади.

У Федерації канадських муніципалітетів зазначають, що логічна модель визначається такими основними показниками, як inputs (внесок) та outputs (продукт на виході) на основі відповідних критеріїв оцінювання виконання на всіх етапах процесу прийняття рішень та в усіх аспектах ланцюга отримання результатів. Логічна модель визначає короткострокові та довгострокові цілі виконання та буде причинні зв'язки між бюджетом, запланованою діяльністю та очікуваними результатами. Експерти та фахівці федерації досить чітко визначають основні показники, що застосовуються в логічній моделі виконання, зокрема:

- input (внесок) визначається як кількість та якість використаних ресурсів;
- output (продукт на виході) визначається як загальна кількість та якість товарів та послуг;
- outcome (результати) у сфері надання послуг населенню визначаються як соціальні ефекти, суспільна корисність від товарів та послуг [7, с. 6].

Бенчмаркінг. У системах оцінювання якості значну роль відіграє бенчмаркінг. Існує чимало дефініцій позитивної (найкращої) практики (good/best practice) та бенчмаркінгу (benchmarking). Більшість із визначень містять спрямування на навчання та розвиток організації завдяки вивченню найкращих досягнень, порівнянню себе «з іншими» та отриманню знань «від інших».

Так, в англо-російському словнику з менеджменту якості та оцінки відповідності наведено таке тлумачення: бенчмаркінг – «порівняльний аналіз із організацією-аналогом на основі системи взаємопов'язаних показників з метою запозичення передового досвіду та визначення раціональних шляхів діяльності» [4]. Бенчмаркінг дає можливість визначити власні переваги й слабкі місця, відшукати напрями змін і шляхи інноваційного розвитку.

Ю. П. Шаров визначає бенчмаркінг як порівняння поточного стану справ, рівня діяльності організації або окремих її сфер з обраним прогресивним аналогом; підхід до стратегічного планування, що передбачає систематичний процес вивчення та запозичення передового досвіду з метою підвищення ефективності діяльності організації. У публічному управлінні за допомогою бенчмаркінгу порівнюються значущі аспекти життя в територіальному утворенні з передовим вітчизняним та зарубіжним досвідом; запозичуються успішний досвід і кращі досягнення; визначаються порівняльні конкурентні переваги території та системи управління; виявляються слабкі місця, резерви розвитку території та системи управління [3, с. 62].

Деякі інші вітчизняні науковці, що досліджують це питання, зазначають, що метод порівняння (бенчмаркінг) передбачає зіставлення принципів дії і надання послуг у певній організації з найбільш успішними прикладами з практики інших організацій з метою визначення змін, які могли б призвести до високоякісних результатів [1, с. 91]. До основних переваг бенчмаркінгу науковці відносять такі:

- допомагає порівнювати роботу організації з іншими найбільш успішними організаціями для того, щоб обрати для себе найкращу стратегію розвитку та вдосконалення;

- дозволяє вчитись на досвіді інших;

- надає можливість усвідомити потребу в змінах, демонструючи, як необхідно діяти [1, с. 92].

Визначають такі види бенчмаркінгу: стратегічний (Strategic Benchmarking); конкурентний (Performance Benchmarking or Competitive Benchmarking); процесний (Process Benchmarking); функціональний/спільний (асоціативний) (Functional Benchmarking or Generic Benchmarking); внутрішній (Internal Benchmarking); зовнішній (External Benchmarking); міжнародний (International Benchmarking).

Цей метод в органах місцевого управління Канади застосовується для порівняння поточної діяльності організації з минулим виконанням на основі чітко визначених цілей. У межах цього методу муніципалітети Канади застосовують різноманітні технології, але він, як і попередні, здійснюється на основі чітко визначених показників та критеріїв. Загалом оцінювання в Канаді підрозділяється:

- на внутрішнє оцінювання (самооцінка) – оцінювання органом місцевої влади власного виконання;

- зовнішнє оцінювання – оцінювання зовнішніми експертами, аудиторами;

- оцінювання з боку споживачів – містить опитування громадської думки щодо задоволення чи незадоволення рівнем та якістю послуг;

- рівнозначне оцінювання – оцінювання колегами на основі професійних стандартів [7, с. 9].

Важливу роль у підвищенні якості послуг, надаваних

муніципалітетами, відіграє контроль, що є складовою частиною загальної системи оцінювання якості послуг та виконання. Контроль у даному випадку підрозділяється на три види: стратегічний, операційний та контроль менеджменту або управління. *Стратегічний контроль* спрямований на оцінювання стратегії, як під час її розробки, так і в процесі реалізації. *Операційний контроль* стосується індивідуального виконання або організації в цілому та порівнює заплановане виконання з поточним. *Контроль менеджменту* досліджує досягнення цілей організації, застосовувані управлінські підходи.

Незважаючи на важливість контролю, слід зазначити, що в Канаді він здійснюється більше на центральному рівні управління, ніж на місцевому. Усе більше контроль замінюється технологіями оцінювання та моніторингу, що досліджувались та аналізувались нами вище. У Канаді існує розуміння того, що найкращий контроль за якістю послуг та діяльністю влади взагалі досягається шляхом широкої участі громадськості в діяльності органів публічного управління, через що реалізується така форма контролю, як громадський контроль.

Отже, як було зазначено, оцінювання, моніторинг та контроль якості місцевих послуг здійснюються на основі чітко визначених та нормативно закріплених критеріїв, які:

- сприяють кращій оцінці продуктивності та ефективності діяльності органів влади;

- надають інформацію, яку органи влади можуть використовувати під час прийняття управлінських рішень для поліпшення якості їх діяльності;

- підвищують відповідальність органів влади перед населенням; поліпшують контроль за поточним виконанням і плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю;

- забезпечують оцінку результатів діяльності, що сприяє використанню в майбутньому найбільш успішних варіантів.

Застосування критеріїв оцінювання якості місцевих послуг в Україні є необхідною вимогою сьогодення. Отже, подальші наукові розвідки мають бути присвячені питанням їх розробки та впровадження в практику України.

Список використаних джерел

1. **Адміністративні** послуги місцевих органів виконавчої влади / за заг. ред. А. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 148 с.
2. **Бенчмаркінг** як інструмент підвищення конкурентоспроможності компанії. – Режим доступу : www.management.com.ua/ct/ct003.html.
3. **Енциклопедичний** словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. **Палей С. М.** Англо-русский словарь по менеджменту качества и оценке соответствия. 15 000 терминов / С. М. Палей, Ю. П. Адлер, В. Н. Загребельный ; под ред. И. И. Чайки. – М. : Стандарты и качество, 2004. – 352 с.

5. **Самостійність** місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11 – 12 черв. 2002 р. / упоряд. : В. Кравченко, М. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 253 с.

6. **Тампі Г.** Як поліпшити якість муніципальних послуг і розширити участь громадськості в управлінні містом за допомогою методу звітних карток : навч. посіб. / Гопакумар Тампі, Марина Огай, Олександр Кучеренко / за ред. М. Боянівської. – К. : Видавн. дім «Козаки», проект «Голос громадськості», 2007. – 96 с.

7. **Bracegirdle P.** International experience in municipal performance measurement / Peter Bracegirdle ; ed. Hamel Sebastien. – Federation of Canadian Municipalities. International Centre for Municipal Development. – Ontario, 2004. – 17 p.

8. **Municipal Performance Measurement Program.** Ministry of Municipal Affairs and Housing. – Ontario, 2001. – 24 p.

9. **The Public Sector Benchmarking Service.** – Access mode : www.benchmarking.gov.uk/default1.asp.

Надійшла до редколегії 11.10.12

УДК 35.07-021.62

Володимир ЗАБЛОЦЬКИЙ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Харківський регіональний інститут державного управління

ЦІННІСНІ КОНСТРУКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЧИННИКИ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНСЬКИХ УМОВАХ

Аналізується сутність основних проблем Європейської хартії місцевого самоврядування. Наводяться висновки щодо впливу ментальних чинників українського суспільства на можливості імплементації хартії у вітчизняне державотворення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, державотворчі конструкти.

Владимир Заблоцкий. Ценностные конструкты Европейской хартии местного самоуправления и факторы их имплементации в украинских условиях

Анализируется сущность основных проблем Европейской хартии местного самоуправления. Предлагаются выводы относительно влияния ментальных факторов украинского общества на возможности имплементации хартии в отечественное государственное строительство.

Ключевые слова: местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, государственно созидательные конструкты.

Volodymyr Zablotskyi. Valuable constructs of the European Charter of local self-government and factors of their implementation in Ukrainian conditions

The essence of basic problem of European Charter of local self-government is analyzed. Conclusions in relation to influence mental factors of Ukrainian society on possibility of implementation of Charter in domestic creation of the state are proposed.

Key words: local self-government, European Charter of local self-government, state creative constructs.

У пошуках шляхів оптимізації державного ладу та політичної системи українського суспільства науковці і практики все більше звертаються до проблематики місцевого самоврядування як ключової ланки територіальної організації влади. Зважаючи на конституційно проголошений стратегічний напрям розвитку української держави в напрямі європейської інтеграції, на часі постають завдання приведення у відповідність до європейських принципів і стандартів не тільки вітчизняного законодавства (де ми досягли певних успіхів), але й політико-управлінської практик (де юридично закріплені європейські норми все ще не стали змістом процедурно-управлінської діяльності).

Прагнення української влади в цьому аспекті цілком чітко озвучує, зокрема, В. Толкованов, який наголошує, що «Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики України, зокрема в контексті реалізації стратегічного курсу інтеграції до європейського співтовариства. Питання впровадження в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування набувають сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті проголошеної реформи місцевого самоврядування, а також головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи (2011 р.)» [9, с. 126 – 127].

Такий стан речей надзвичайно актуалізує осмислення змісту та сутності ключових конструктів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартії), та особливо чинників сприяння або гальмування їх імплементації в державно-управлінській діяльності органів публічної влади України.

В Україні досліджують фундаментальні категорії та проблеми державного управління такі науковці, як В. Бакуменко, В. Бульба, Т. Бутирська, І. Грицяк, В. Князєв, А. Міхненко, О. Молодцов, О. Мордвінов, Т. Пахомова, П. Петровський, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, С. Телешун та ін. Проблематика становлення та розвитку вітчизняної системи самоврядування широко розкривається в публікаціях В. Авер'янова, В. Бабаєва, М. Баймуратова, П. Біленчука, О. Бобровської, І. Бутко, О. Васильєвої, Н. Ісаєвої, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, М. Оніщука, М. Орзіха, Ф. Погорілка, С. Саханенко, Б. Свирського, А. Ткачука, М. Пухтинського, Ю. Шарова. Незважаючи на вагомий здобутки