



## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Дмитро Валентинович СУХІНІН,**

кандидат наук з державного управління,  
здобувач кафедри менеджменту та управління проектами  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
вул. Гоголя, 29, кімн. 410, Дніпропетровськ, 49044,  
dsyhinin@ukr.net

УДК 352.078

### ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ТА МОДЕЛЕЙ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

*Оцінювання є найважливішим аспектом забезпечення якості муніципальних послуг. Якість оцінювання залежить від вмілого та своєчасного застосування відповідних технологій, методів та підходів оцінювання. Досліджуються проблеми удосконалення технологій оцінювання якості муніципальних послуг та вироблення загальної моделі проведення оцінювання в системі органів місцевого самоврядування, зокрема, що стосується надання послуг населенню. Визначені основні складові моделі проведення оцінювання та показники, на основі яких воно має здійснюватися. Застосування моделі оцінювання та моніторингу, що запропонована, може суттєво покращити процеси прийняття управлінських рішень та значно підвищити якість муніципальних послуг, що надаються населенню, а це є одним з найважливіших завдань сьогодення України.*

**Ключові слова:** оцінювання якості муніципальних послуг, показники та індикатори оцінювання, система місцевого самоврядування.

Оцінювання є важливим компонентом стратегічного управління. Воно є джерелом інформації для покращення діяльності та процесів управління. Управлінцям необхідно мати певні інструменти, засоби та знання для якісного, результативного впливу на процеси управління. Саме таким засобом і є оцінювання. Важливим є оцінювання в системі органів місцевого самоврядування, зокрема, що стосується послуг, які надаються населенню. В органах місцевого самоврядування оцінювання допомагає розвивати та зміцнювати управління, спрямоване на результат; підвищувати підзвітність та відповідальність; проводити моніторинг виконання; оцінювати виконання на ранніх етапах надання послуг населенню, реалізації



політики, програм; оцінювати муніципальні послуги за такими критеріями, як доцільність, відповідність, результативність та фінансова ефективність тощо.

Кожний з вищезазначених напрямів має свої підходи та технології оцінювання, що є досить складним процесом. В Україні оцінювання в системі органів місцевого самоврядування використовується поверхово. Значна кількість технологій оцінювання, що застосовуються в розвинених демократичних країнах, взагалі не реалізовується. Це відбувається не лише через відсутність відповідних законодавчих норм, а й певної моделі оцінювання, що вміщувала б такі технології, основні підходи та була б простою в застосуванні. Ця стаття — це спроба визначити основні складові такої моделі, її зміст та запропонувати основні її підходи до застосування в Україні.

Серед останніх публікацій, що присвячені питанням оцінювання в органах місцевої влади, слід виділити праці таких вітчизняних авторів, як Б. Винницький, О. Гриценко, М. Гладій, М. Долішній, М. Лендъел, М. Лесечко, Т. Маматова, Ю. Полянський, В. Ребкало, Ю. Чемерис, І. Чикаренко, Ю. Шаров та інші. Усе більше уваги оцінюванню в системі органів місцевого самоврядування та надання муніципальних послуг присвячується в дослідженнях російських науковців. Серед них слід виділити таких як М. Амельченко, В. Добреньков, А. Кравченко, А. Паненко. Вони здійснили суттєвий внесок у розроблення системи оцінювання на основі певних критеріїв, хоча модель оцінювання у працях цих науковців також знаходиться лише на стадії формування та визначення.

Незважаючи на існування окремих наукових праць з питань оцінювання якості діяльності органів місцевого самоврядування та послуг, що надаються ними населенню України, наукових розробок з цього питання ще недостатньо. Модель проведення оцінювання якості муніципальних послуг потребує свого значного вдосконалення, а в деяких випадках — і визначення та формування.

*Метою статті є визначення основних складових моделі оцінювання в системі надання муніципальних послуг та побудови моделі критеріїв, на основі яких воно має здійснюватись.*

Визначення оцінювання є різні, але значна кількість дослідників наголошує на тому, що воно є способом дослідження наслідків та результатів, вже з фактом. Так, вітчизняний науковець О. Гриценко зазначає, що “оцінювання спрямоване на одержання знань щодо державної діяльності, у тому числі стосовно її результатів, з подвійною метою — дати змогу громадянам оцінити значущість державної діяльності та сприяти особам, які приймають рішення, для підвищення результативності, ефективності, цілісності діяльності та визначення її впливу” [1, с. 52]. Е. Ведунг також наполягає на тому, що оцінювання стосується не повного циклу політики, а тільки його кінцевого результату [2, с. 22]. Петер Россі та Говард Фриман визначають оцінювання як “систематичне застосування методів дослідження суспільних наук для оцінки основних понять, проектів, здійснення та корисності програм соціального втручання” [3, с. 18].

Світовий досвід показує, що найбільш поширеними та ефективними формами оцінювання є такі, як зовнішнє (експерти, громадськість, колеги з інших організацій тощо), внутрішнє (всередині організації), оцінювання центральними органами влади та спеціальними структурами центрального рівня, незалежне відкрите оцінювання.

При побудові власної моделі оцінювання органи місцевої влади повинні враховувати значну кількість факторів. Необхідно брати до уваги не лише наявні власні ресурси, можливості, а й досвід інших та володіти основними найбільш вдалими моделями проведення оцінювання, що застосовуються в світі. Зрозуміло, що для кожного окремого органу місцевої влади, особливо у віддалених регіонах, досить важко володіти усіма необхідними знаннями та інформацією. А отже, розробка однієї моделі, що може бути взята за основу всіма органами місцевої влади, вважається нами більш доцільною. На жаль, в Україні такої моделі на сьогодні не існує. Таким чином, у цій роботі ми здійснюємо спробу розроблення й визначення такої моделі.



У процесі оцінювання мають бути встановлені та вирішені наступні завдання: чіткість визначення мети програми, проекту, послуги, що оцінюється; врахування та оцінювання факторів (середовища) навколо програми, проекту, послуги тощо; визначення основних напрямів, методології оцінювання, його підходів та основних питань; визначення необхідної кількості часу на проведення оцінювання, а також фінансових та інших ресурсів, необхідних для його успішного проведення; чіткий розподіл обов'язків та відповідальності між суб'єктами оцінювання; оброблення та аналіз результатів кожного з етапів оцінювання; обробка остаточних результатів оцінювання, проведення “мозкового штурму” із залученням усіх суб'єктів оцінювання, сторонніх експертів; підготовка рекомендації.

При розробці моделі оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади необхідно враховувати значну кількість факторів, різноманітних показників, що характеризують ефективність за окремими напрямками, а також не лише ефективність, а й інші критерії, такі як результативність, своєчасність, доступність тощо. Успіх оцінювання значною мірою залежить від чіткості та відповідності встановлених критеріїв — показників, за якими й здійснюватиметься оцінювання. Вкрай важливо це також і при оцінюванні якості послуг, що надаються населенню. Будь-яка послуга оцінюється за декількома критеріями. Для того, щоб визначити, наскільки послуга, що надається, відповідає потребам та очікуванням громадян, а також встановленим стандартам, необхідно мати певну систему оцінювання, що базується на чітко визначених показниках та дозволяє не лише оцінити якість послуги, а й необхідні та витрачені ресурси як на створення послуги, так і на її надання. Існує декілька підходів до класифікації критеріїв, за якими оцінюється послуга. Як правило, при оцінці якості послуги використовуються такі основні критерії, як якість кінцевого результату послуги, якість її надання, доступність послуги для споживачів [4]. Умовно всі критерії можна розділити на критерії, пов'язані з системою вимог, що пред'являються споживачем до отримуваної ними послуги, та критерії, що спрямовані на оцінювання ресурсних затрат, у тому числі й часу, що використаний для надання послуги. До першої групи критеріїв належать такі показники, як:

- комфортність очікування й отримання послуги, тобто умови, в яких споживач чекає та безпосередньо отримує послугу;
- доступність послуги для споживача, як фінансова, так і фізична: починаючи з вартості послуги і закінчуючи віддаленістю місця її отримання;
- можливість оскарження дій персоналу, тобто наявність, доступність та якість роботи соціальних інститутів захисту прав споживачів послуг;
- компетентність персоналу, тобто професійна грамотність працівників, їх здатність максимально якісно надати необхідну споживачеві послугу;
- інформованість споживача про те, яким чином він може отримати послугу, що цікавить його, на що він має право в процесі отримання послуги, що він зобов'язаний зробити, і так далі.

Друга група критеріїв є більш складною, оскільки саме вона забезпечує оцінювання за такими показниками, як продуктивність та ефективність. Цю групу показників ще можна визначити як економічні індикатори. До основних показників цієї групи слід віднести такі:

- якість змісту кінцевого результату послуги — його відповідність встановленим стандартам і очікуванням споживача;
- час, який необхідно витратити на отримання кінцевого результату, починаючи з моменту отримання інформації про послугу і закінчуючи безпосередньо моментом її отримання;
- ресурси, що спрямовувались на надання послуги; їх співвідношення з кінцевим результатом тощо.



Для оцінки ефективності діяльності органу влади в цілому пропонуємо виділити такі етапи:

1. Акумуляція ресурсів для надання послуги.
2. Розробка, створення послуги, різноманітні процеси підготовки до надання послуги (наприклад, ремонт, прокладка труб для водопостачання тощо).
3. Надання послуги. Тут можна використовувати такий термін, як “продаж послуги”, оскільки важливим є співвідношення ціни та якості.
4. Результат діяльності.

Для отримання комплексного результату необхідно оцінювати окремо кожний з цих етапів, для чого потрібно застосовувати різноманітні технології, й навіть моделі оцінювання. Для першого етапу актуальними є такі складові оцінювання: наявні ресурси, оцінка їх стану (кількість осіб, які будуть залучені на надання послуги; фінансові ресурси; матеріально-технічні ресурси, наприклад: наявність котелень для опалення у зимовий період тощо); необхідні ресурси, яких немає в наявності; шляхи, методи їх залучення; залучення інвестицій для надання послуги; залучення громадськості до надання послуг, її готовність до співпраці тощо. На другому етапі слід оцінити потребу у послугах, їх обсяг та необхідну кількість, визначити, що необхідно для надання кожної з послуг, переконатися у наявності всіх необхідних ресурсів, у готовності служб та їх ресурсів до надання послуг. Кожний з цих кроків будується на відповідних технологіях оцінювання ситуацій, процесів тощо. Третій етап є найбільш складним з точки зору використання технологій оцінювання. Процес надання послуг має бути оцінений за двома основними показниками — це ефективність та результативність. Оцінювання має здійснюватись на основі відповідних підходів та показників. Важливим вважаємо також застосування підходів соціальної економіки до надання послуг, що зараз також лише починають впроваджуватись у розвинених країнах світу. Вони полягають у тому, що процес надання послуг слід розглядати з суто економічної точки зору, тобто прибутку від надання послуги. Соціальний аспект полягає у тому, що отриманий прибуток йде на покращення тієї ж самої послуги. Таким чином, схематично цей етап у побудові загальної моделі оцінювання може бути визначений як коефіцієнт співвідношення прибутку від надання послуги та витрат:

$$K = P : V = O \text{ Ч } S : V_p + V_s.$$

У цій схемі використані такі показники:  $K$  — коефіцієнт співвідношення прибутку від надання послуги та витрат;  $P$  — прибуток від надання послуги;  $V$  — затрати організації, що надає послуги;  $O$  — обсяг реалізованої продукції/наданих послуг;  $S$  — вартість послуг(и);  $V_s$  — витрати на надання послуги;  $V_p$  — витрати на виробництво послуги.

Головними питаннями четвертого етапу є такі: Чи досягнуто бажаних/очікуваних результатів? Які результати взагалі отримано? У сфері надання послуг населенню важливим аспектом також є рентабельність послуг, тобто фінансовий результат. Коефіцієнт рентабельності надання послуг (продажу послуг, оскільки послуга має бути товаром) розраховується як доля чистого прибутку на 1 грн. від надання послуги:  $K = P/P_1$ , де  $K$  — коефіцієнт рентабельності (економічної ефективності) надання послуг;  $P$  — чистий прибуток;  $P_1$  — прибуток від надання послуги.

Оцінювання результатів дозволяє визначити недоліки у виконанні та успішні складові реалізації програми, проекту або надання послуги, що, у свою чергу, надає можливість значно покращити виконання та врахувати як позитивні, так і негативні аспекти попередньої діяльності. Найбільш простою для застосування є логічна модель оцінювання за результатами.

Ця модель має таку логічну структуру: проблема → причини → кроки → завдання → наслідки/результати. Вона є досить простою у застосуванні, але



завжди надає чітко визначену, точну та повну інформацію щодо ситуації, шляхів її вирішення, можливих наслідків та конкретних результатів.

Отже, оцінювання результатів — це не лише певні кроки щодо отримання інформації за результатами, а й робота по її застосуванню з метою покращення якості надання послуг населенню та діяльності органу влади у цілому в різних напрямках. Саме тому оцінювання результатів діяльності вже отримало сталу назву — управління за результатами.

Оцінювання є досить складною системою, що вміщує в себе набір складових елементів, підходів, технологій та різноманітних механізмів здійснення. Від їх вмілого застосування та використання результатів залежить якість не лише публічних, зокрема, муніципальних послуг, а й діяльність органів влади в цілому, ефективність та результативність тих управлінських рішень, що ними приймаються. Застосування моделі оцінювання та моніторингу, що запропонована вище, може значно покращити процеси прийняття управлінських рішень та значно підвищити якість послуг, що надаються населенню, а це є одним з найважливіших завдань сьогодення України.

Оцінювання в системі органів місцевого самоврядування дозволяє:

— визначати, на яких саме напрямках необхідно вжити відповідні кроки для покращення ситуації; наскільки ефективними були внесені зміни у процес реалізації програми, проекту або надання послуг;

— мотивувати виконавців постійно працювати над покращенням своєї діяльності;

— розширяти сферу діяльності для інновацій;

— приймати виважені управлінські рішення, що враховують стан справ, наявні проблеми, можливі шляхи їх вирішення та інші складові, основну інформацію за якими надає оцінювання.

Враховуючи важливість оцінювання в системі органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері надання муніципальних послуг, подальші наукові дослідження цієї проблематики слід присвятити подальшому вдосконаленню технологій здійснення оцінювання, їх більш чіткому визначенню та нормативно-правовому закріпленню, а також вдосконаленню запропонованої нами моделі оцінювання.

#### Список використаних джерел

1. Гриценко, О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності [Текст]: опор. конспект лекцій / О. І. Гриценко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. держ. упр. та менедж. — К. : НАДУ, 2009. — 108 с.
2. Ведунг, Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст]: навч. посіб. / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. В. Шульга. — К. : Всесвіт, 2003. — 350 с.
3. Rossi, P. Evaluation: A Systematic Approach [Text] / Peter H. Rossi, Howard E. Freeman. — Newbury Park, Calif.: Sage, 1989. — 246 p.
4. Добренъков, В. И. Методы социологического исследования [Текст] : учебн. / В. И. Добренъков, А. И. Кравченко. — М. : ИНФРА-М 2008 — 767 с. — (Серия "Классический университетский учебник")

*Рекомендовано до друку кафедрою менеджменту та управління проектами  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 7 від 24 грудня 2013 року)*

Надійшла до редакції 16.12.2013



**Сухинин Д. В. Отдельные аспекты улучшения технологий и моделей оценивания качества муниципальных услуг**

*Оценивание является одним из основных аспектов обеспечения качества муниципальных услуг. Качество оценивания зависит от умелого и своевременного применения и использования соответствующих технологий, методов и подходов оценивания. Исследуются проблемы проведения технологий оценивания качества муниципальных услуг и создания общей модели предоставления услуг населению. Определены основные составляющие модели проведения оценивания и показатели, на основе которых оно должно осуществляться. Использование предложенной модели оценивания и мониторинга может существенно улучшить процессы принятия управленческих решений и значительно повысить качество муниципальных услуг, которые предоставляются населению, что является одной из важнейших задач в Украине на современном этапе.*

**Ключевые слова:** оценка качества муниципальных услуг, показатели и индикаторы оценки, система местного самоуправления.

**Sukhinin, D. V. Some Aspects of the Improvement of the Technologies and Models of Municipal Services Quality's Assessment**

*Assessment is the most important aspect of the support of the quality of municipal services. Quality of the assessment depends on the skilful and timely utilization of the relevant technologies, methods, and approaches of the assessment. This article is dedicated to the problems of improvement of current technologies of evaluation of municipal services and creation of a common model of evaluation in the system of local self-government, particularly of the process of service delivery for public. The main components and indicators on the basis of which the assessment should be carried out are defined in the article. Implementation of the evaluation and monitoring model, proposed by the author, can radically improve the processes of decision-making and quality of local services for the citizens, which are the main tasks in Ukraine on current state.*

**Keywords:** municipal services' quality evaluation, criteria and indicators of evaluation, system of local self-government.

