

Оновлення потребує механізм планування та програмний підхід, який вже застосовується в нашій країні у вигляді цільових програм розвитку регіонів, який слід розвивати й удосконалювати з урахуванням сучасних умов. У створенні подібних систем європейський досвід вказує на наявність певних умов і факторів, які підтверджують їх успіх. Саме цей напрям може стати в подальшому перспективним при дослідженні шляхів удосконалення системи державного регулювання соціально-економічних процесів на регіональному рівні. Також об'єктом дослідження можуть бути особливості проведення регіональної політики в постсоціалістичних країнах-членах ЄС, позитивні досягнення якої будуть корисні в українській практиці.

#### **Список використаних джерел**

1. Виступ Президента України В. Ф. Януковича на засіданні Ради регіонів 21 берез. 2013 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/27195.html>
2. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні : аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук ; за ред. С. О. Білої. - К. : НІСД, 2011. - 80 с.
3. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. - К. : Логос, 2000.
4. Семиноженко В. П. Новий регіоналізм / В. П. Семиноженко, Б. М. Данилишин. - К. : Наук. думка, 2005. - С. 19.
5. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія / В. І. Чужиков. - К. : КНЕУ, 2008. - С. 184.
6. Хартія регіоналізму : прийнята Європейським Парламентом. - 1988.

**Дмитро Сухінін,**

*кандидат наук з державного управління,  
здобувач кафедри менеджменту  
та управління проектами ДРІДУ НАДУ*

### **Сучасний стан застосування оцінювання, моніторингу та контролю в системі управління якістю місцевих послуг в Україні: основні проблеми та стратегічні пріоритети**

У статті здійснюється аналіз основних проблем у застосуванні оцінювання, моніторингу та контролю в системі управління якістю муніципальних послуг в Україні; визначаються основні пріоритетні напрями удосконалення використання оцінювання, моніторингу та контролю в органах місцевого самоврядування України.

*Ключові слова:* муніципальні послуги, моніторинг, оцінювання, контроль, система управління якістю.

In this article is making an analysis of the main problems in utilization of evaluation, monitoring and control in the quality management system of municipal services in Ukraine; are defining the main priorities of improvement of evaluation, monitoring and control in the bodies of local self-government of Ukraine.

*Key words:* municipal services, monitoring, evaluation, control, quality management system.

*Постановка проблеми.* Система управління якістю (СУЯ) - це засіб, за допомогою якого організація спрямовує та контролює всі види своєї діяльності, що мають вплив на якість продукції або послуги. СУЯ складається з таких елементів: організаційна структура, планування, процеси, ресурси, документація [5, с. 43].

Невід'ємними складовими системи управління якістю є моніторинг, оцінювання та контроль. У цілому вся система управління якістю побудована на трьох складових: оцінюванні, моніторингу та контролі, але найважливішим серед них є саме оцінювання.

Система управління якістю - це складова загальної комплексної системи управління організацією та процесом діяльності (в органах місцевого самоврядування - процесом надання послуг населенню), що побудована на певних стандартах і критеріях, та поєднує в собі системи оцінювання, моніторингу й контролю якості виконання.

В Україні система управління якістю почала використовуватись із 2001 р., але повноцінно вона не працює і досі. Не всі органи місцевого самоврядування використовують її можливості в повному обсязі; в окремих випадках застосування такої оцінної системи має суто формальний характер.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Серед останніх публікацій з означеного питання слід виділити працю Л.В.Прудіус "Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід", в якій досить детально досліджуються можливості оцінювання якості надання послуг [10]. Заслуговує на увагу підручник фахівців Національної академії державного управління "Загальні засади місцевого самоврядування в Україні", упорядниками якого є такі науковці, як В.М.Вакулєнко, М.К.Орлатий, О.С.Ігнатенко та інші. У підручнику серед іншого досліджуються й окремі аспекти моніторингу, оцінювання та контролю в системі органів місцевого самоврядування [3].

Усі науковці, які вивчають ці питання, наголошують на існуванні певних проблем на шляху до широкого застосування вищезазначеної системи управління якістю в органах місцевого самоврядування України. Так, деякі дослідники зазначають, що "існуюча система надання публічних послуг не завжди чітко розмежовує відповідальність за надання неякісних послуг на-

селенню між різними рівнями публічної влади, не забезпечує своєчасне надання послуг, їх відкритість, прозорість та ін. Така ситуація визначає необхідність удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню та забезпечення реалізації цілей адміністративної реформи" [13, с. 3].

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Незважаючи на існування певної кількості наукових розробок з питань моніторингу, оцінювання та контролю за якістю муніципальних послуг в Україні, питання ще потребує значної уваги науковців. Як правило, вчені розглядають означені питання в окремо взятому напрямі, як-от контроль за якістю, моніторинг та оцінювання якості тощо. Водночас комплексних досліджень з цієї проблематики вкрай недостатньо. Суттєвої уваги науковців потребують питання вдосконалення оцінювання, моніторингу та контролю в системі управління якістю муніципальних послуг та діяльності органів місцевої влади в цілому.

*Метою статті є* аналіз та визначення основних проблем застосування підходів оцінювання, моніторингу та контролю за якістю муніципальних послуг в Україні на сучасному етапі, а також визначення основних пріоритетних напрямів їх удосконалення.

*Виклад основного матеріалу.* На думку вітчизняних науковців, основними проблемами в процесі запровадження СУЯ в органах місцевого самоврядування України є такі:

- метою запровадження СУЯ визначається лише здобуття сертифіката, а не покращення управління містом, селищем, селом у цілому та підвищення якості муніципальних послуг;
- "прорадянська" ієрархія та система управління у виконавчих органах місцевих рад, слабка комунікація між окремими структурними підрозділами;
- незацікавленість із політичних мотивів вищих управлінців у запровадженні СУЯ;
- існуючий менталітет працівників та керівників, які не сприймають нових рішень та упереджено ставляться до будь-яких нових ініціатив, їх професійна некомпетентність;
- відсутність на початковому етапі роботи мотивації, визначених цілей впровадження стандарту ISO 9001:2001 серед більшості муніципальних службовців;
- незрозумілість та суперечливість законодавчих актів, які регулюють порядок діяльності органів самоврядування, та посилання на верховенство законодавчих актів по відношенню до вимог стандарту;
- складна термінологія стандарту ISO 9001:2001 є незрозумілою працівникам органів самоврядування та малоадаптованою до реальних умов їх діяльності [6, с. 21-22].

Не можна не погодитись із тим, що "аналіз сучасного стану надання публічних послуг населенню свідчить, що публічні послуги іноді надають-

ся не в повному обсязі. Окремі види послуг взагалі не надаються, що негативно позначається на іміджі місцевих органів влади". Як вихід із такої ситуації автори цього висловлювання пропонують такі кроки: "вдосконалення нормативно-правової бази, впровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO серії 9001 та подальшого пошуку шляхів підвищення якості у сфері надання публічних послуг" [13, с. 5].

На необхідності застосування в Україні системи управління якістю в повному обсязі наголошують і інші науковці. "В Україні, яка бачить своє майбутнє в європейській інтеграції", - відмічають представники харківської школи, - існує нагальна потреба у створенні системи державного управління та місцевого самоврядування на засадах запровадження стандартів реальної демократії, що орієнтовані на розв'язання проблем кожної людини. Відсутність усталених вимог до надання послуг на базовому рівні місцевого самоврядування породжує низку суспільних проблем із наслідками неефективного сприйняття діяльності місцевої влади. Запровадження системи управління якістю в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні є нагальною потребою" [1, с. 20]. З даним висловлюванням не можна повністю погодитись, оскільки починаючи з 2001 р. в Україні впроваджується система управління якістю, а відповідні підрозділи звітують про її активне застосування, але реальна ситуація така, що, СУЯ застосовується в органах місцевого самоврядування, але здебільшого досить формально. Водночас слід зазначити, що не всі органи місцевого самоврядування застосовують цю систему.

Якщо узагальнити всі сучасні проблеми в означеній сфері, то можна зробити висновок щодо необхідності в Україні інституціоналізувати процеси моніторингу та оцінювання якості послуг. Очікування споживача стосовно того, як він має отримати послугу, можна визначати через регламентацію процедури надання послуги, тобто шляхом створення інституційного стандарту. Коректно розроблений стандарт на публічну послугу може стати: мірою очікувань громадян-платників податків; інструментом для вимірювання ефективності публічного управління та визначення бюджету для окремих послуг; засобом сприяння доброякісному плануванню бюджетних доходів та витрат. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня. Такий підхід до забезпечення якості послуг є поширеним як у країнах Європи, так і в США [12].

Водночас в Україні стандарти публічних послуг застосовуються лише в тих органах публічної влади, які запровадили системи управління якістю (органів, що сертифіковані або наближаються до цього, налічується менш

десяти). Отже, практично відсутнє загальновизнане поняття "стандарт публічної послуги", не розроблено типової структури (моделі) стандарту публічної послуги.

Ситуація в Україні поступово змінюється на краще під впливом досить активного руху до створення в органах публічної влади систем управління якістю, які отримали визнання в Європейському співтоваристві та в усьому світі і передбачають розробку переліків та стандартів надання публічних послуг кожним суб'єктом цієї діяльності відповідно до його повноважень та специфіки. Проте за умов децентралізації і некоординованості діяльності з розробки стандартів негативним наслідком може стати неповна сумісність стандартів за структурою, змістом та вимогами до надання якісних публічних послуг. Це може призвести до порушення прав людини на отримання загальнодоступних суспільних послуг однакового рівня. На сьогодні координація роботи з упровадження стандартів публічних послуг (крім адміністративних послуг) потребує суттєвого вдосконалення.

Важливим аспектом ефективного здійснення моніторингу та оцінювання якості надання муніципальних послуг є відповідне нормативно-правове забезпечення. В Україні дане питання практично не вирішене, відсутні нормативно закріплені методики проведення моніторингу та оцінювання, на відміну від інших розвинених демократичних країн світу, де існують чітко визначені та нормативно закріплені технології, підходи, методи, шляхи організації та проведення моніторингу й оцінювання якості муніципальних послуг. Так, наприклад, лише у Великобританії існує близько 25 різноманітних настанов з питань проведення моніторингу та оцінювання в системі органів місцевого самоврядування, зокрема, що стосується надання ними послуг населенню, які визначені та затверджені законодавчо і є обов'язковими для застосування.

В Україні назріла необхідність розробки та прийняття окремих законів щодо проведення моніторингу та оцінювання якості муніципальних послуг. У чинних нормативно-правових актах моніторинг та оцінювання лише або поверхово згадуються, або не згадуються взагалі. Наприклад, у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" немає жодного положення, що стосувалося б моніторингу та оцінювання як діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, так і послуг, що ними надаються.

Серед усіх нормативно-правових актів, що на сьогодні діють на території України, слід виділити Постанову Кабінету Міністрів України "Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ" від 2 квітня 2009 р. за № 288 [8]. В ній зазначається, що з метою визначення оцінки соціально-економічного становища малих міст і селищ, своєчасного виявлення негативних тенденцій їх розвитку та забезпечення прийняття управлінських рішень Кабінету Міністрів України постановляє запровадити про-

ведення моніторингу соціально-економічного розвитку малих міст і селищ. Для проведення моніторингу використовуються показники соціально-економічного розвитку малих міст і селищ. На жаль, у Постанові відсутні будь-які інші положення, в тому числі і регламентаційного характеру, що стосуються технологій проведення моніторингу.

Більше уваги питанням моніторингу та оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування приділяється в Концепції нової державної регіональної політики України від 2008 р., в якій окремий параграф присвячений моніторингу регіонального розвитку. Зазначається, що моніторинг державної регіональної політики, регіонального розвитку, виконання державних регіональних програм здійснюється шляхом встановлення відповідних індикаторів, визначення уповноважених на його проведення інституцій, системи оприлюднення результатів такого моніторингу.

Система моніторингу державної регіональної політики включає відстежування:

- стану та тенденцій соціально-економічного розвитку України з аналізом їх відповідності цілям державної регіональної політики;
- стану та тенденцій соціально-економічного розвитку кожного регіону;
- досягнення цілей, визначених у нормативно-правових актах та інших документах, що стосуються регіонального розвитку (стратегій, угод, програм, проектів) [4, п. 7].

Важлива роль відведена показникам та індикаторам моніторингу регіонального розвитку. Окремо розглядаються показники оцінювання стану регіонального розвитку та показники й індикатори діяльності керівників. Дані індикатори та підходи до їх визначення є актуальними і для органів місцевого самоврядування при оцінюванні їх діяльності та якості муніципальних послуг. Зокрема, у Концепції зазначається, що моніторинг здійснення державної регіональної політики забезпечується поєднанням статистичного обліку, іншої звітності, проведенням аналітичних досліджень та аналізів, звітів, доповідей державних органів та незалежних організацій.

Основними індикаторами, що застосовуються для оцінки регіонального розвитку, є показники, які характеризують динаміку зростання соціальних стандартів, вартості робочої сили, землі, об'єктів нерухомості, міграцію населення, рівень злочинності, індекс людського розвитку порівняно із середньоукраїнськими показниками. Оцінка діяльності керівників органів виконавчої влади в регіонах здійснюється за індикаторами, що впливають із завдань державної регіональної політики, та визначаються повноваженнями керівника.

Окремим напрямом оцінювання якості діяльності органів місцевої влади є контроль. Відповідно до ст. 20 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" державний контроль за діяльністю органів і посадо-

вих осіб місцевого самоврядування може здійснюватись лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [11, с. 133]. Відповідно до ч. 2 ст. 76 даного Закону органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Контроль здійснюється шляхом: аналізу актів органів місцевого самоврядування; надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [11, с. 180].

У Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади" зазначається, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, - на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Згідно з цією Постановою виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль [9].

Незважаючи на існування певних нормативно-правових актів з питань контролю в органах місцевого самоврядування, усі форми контролю не реалізовані повною мірою у сучасній вітчизняній практиці місцевого самоврядування. Це стосується як внутрішнього контролю, що підрозділяється на стратегічний та операційний контроль, так і зовнішнього контролю, зокрема з боку зовнішніх експертів та громадськості. Така форма контролю, як громадській контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері надання послуг населенню, в Україні практично не реалізована.

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.* Отже, на сучасному етапі розвитку України методи та підходи оцінювання, моніторингу та контролю ще потребують свого вдосконалення та більш ефективного впровадження в практику діяльності органів місцевого самоврядування. Основними пріоритетними напрямками вдосконалення засто-

сування підходів моніторингу, оцінювання та контролю в органах місцевого самоврядування України на сучасному етапі є:

- удосконалення нормативно-правової бази з питань проведення моніторингу, оцінювання та контролю якості муніципальних послуг;
- створення повноцінних умов (організаційних, нормативно-правових) для запровадження та розвитку такої форми, як громадський контроль за якістю муніципальних послуг;
- розвиток міжсекторної співпраці на місцевому рівні - більш активна та продуктивна співпраця всіх суб'єктів місцевого розвитку, зокрема представників бізнес-структур, неурядових організацій, активних громадян з органами місцевого самоврядування над спільним вирішенням питань покращення якості муніципальних послуг.

*Подальші наукові дослідження* мають стосуватись розробки вищезазначених пріоритетних напрямів удосконалення процесів здійснення моніторингу, оцінювання та контролю в органах місцевого самоврядування України, зокрема що стосується надання ними послуг населенню. Так, подальших наукових розробок потребують питання нормативно-правового забезпечення застосування в Україні моделей моніторингу та оцінювання якості муніципальних послуг, а також теоретико-методологічного забезпечення цих процесів.

#### **Список використаних джерел**

1. Антикризові стратегії в державному управлінні : метод. рек. / [авт. кол. : В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова та ін.]. - К. : НАДУ, 2008. - 52 с.
2. *Винницький Б.* Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак ; Проект партнерства Канада-Україна "Регіон. врядування та розвиток". - К. : К.І.С., 2007. - 120 с.
3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2010. - 401 с.
4. Концепція нової державної регіональної політики України від 2008 року [Проект] / [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=777>
5. Механізми професіоналізації органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення сталого розвитку територіальної громади : наук. розробка / [авт. кол. : О. І. Сушинський, А. О. Каляєв, І. О. Дробот, О. Г. Сидорчук]. - К. : НАДУ, 2009. - 64 с.
6. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади. (Додаток до спільного наказу Держспоживстандарту Ук-

раїни та Головного управління державної служби України від 31 лип. 2006 р. № 273/221).

7. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського ; Проект партнерства Канада-Україна "Регіональне врядування та розвиток". - К. : К.І.С., 2007. - 79 с.

8. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. № 288 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

9. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 1999 р. № 339 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

10. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка / Л. В. Прудіус. - К. : НАДУ, 2010. - 40 с.

11. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення : зб. офіц. док. / за ред. З. Варналія ; упоряд. : З. Варналій, Є. Жемеренко, В. Жук та ін. - К. : НІСД, 2004. - 521 с. - (Серія: "Регіональний розвиток". Вип. 6).

12. Сухінін Д. В. Формування політики надання якісних муніципальних послуг : дис. ... канд. наук з держ. упр. / Сухінін Д. В. - Дніпропетровськ, 2008. - 177 с.

13. 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. - 28 с.

***Куванычбек Шадыбеков,***

*кандидат юридических наук, доцент,*

*заведующий отделом государственного управления*

*и кадровой работы Аппарата Правительства*

*Кыргызской Республики*

## **Реформирование территориальной организации власти и управления в Кыргызской Республике: проблемы и перспективы**

В настоящей статье рассматривается проблематика реформирования территориальной организации власти и управления в Кыргызской Республике. Фокус исследования направлен на выявление проблем организации территориального устройства власти и управления, вопросов повышения эффек-