

**Сухінін Дмитро Валентинович,**  
докторант ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

**ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ У НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМУ  
ЗАКРІПЛЕННІ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ, МОНІТОРИНГУ  
ТА КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ МІСЦЕВИХ ПОСЛУГ**

У статті досліджується досвід Великобританії у нормативно-правовому закріпленні проведення оцінювання, моніторингу та контролю якості муніципальних послуг як найважливішої складової підвищення якості; аналізуються основні нормативно-правові акти та методичні рекомендації з даних питань; визначаються основні напрями, що мають бути враховані в Україні.

**Ключові слова:** оцінювання, моніторинг, контроль, якість послуг, система управління якістю.

**Syhinin Dmitriy**

**EXPERIENCE OF GREAT BRITAIN IN NORMATIVELY-LEGAL  
SUPPORT OF EVALUATION, MONITORING AND CONTROL  
OF QUALITY OF LOCAL SERVICES**

In this article are researching the experience of Great Britain in the normative and legal supporting of an evaluation, monitoring and control of the quality of local services as the main element of improvement of quality; are analyzing the main legal acts and recommendations on these issues; are defined the main direction which should be take into account in Ukraine.

**Keywords:** evaluation, monitoring, control, quality of local services, quality management system.

Сухинин Дмитрий Валентинович

## ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ОЦЕНИВАНИЯ, МОНИТОРИНГА И КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА МЕСТНЫХ УСЛУГ

В статье исследуется опыт Великобритании в нормативно-правовом обеспечении проведения оценивания, мониторинга и контроля качества муниципальных услуг как важной составляющей повышения качества; анализируются основные нормативно-правовые акты и методические рекомендации по данным вопросам; определяются основные направления, которые должны быть учтены в Украине.

**Ключевые слова:** оценивание, мониторинг, контроль, качество услуг, система управления качеством.

**Постановка проблеми.** Важливим аспектом успішного проведення моніторингу, оцінювання та контролю якості місцевих послуг є нормативне визначення та закріплення даних технологій – методів їх проведення, основних завдань, цілей, принципів та підходів тощо. На відміну від України, у Великобританії у нормативно-правових актах, у відповідних методичних рекомендаціях чітко визначені та прописані всі основні складові проведення моніторингу, оцінювання та контролю якості муніципальних послуг, що дозволяє тим, хто їх здійснює, вільно оперувати усіма підходами та технологіями тощо. Система управління якістю «Найкраща якість» (Best Value), що визнана однією з найефективніших в світі, чітко прописує всі норми забезпечення найкращої якості через проведення оцінювання, моніторингу та контролю.

Даний досвід є вкрай корисним для України, оскільки таке чітке визначення та нормативне закріплення методів і технологій моніторингу, оцінювання та контролю якості муніципальних послуг є нагальною потребою сьогодення. Вивчення та врахування даного досвіду вважається нами вкрай

необхідним кроком для України заради досягнення кращої якості місцевих послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досвід Великобританії у нормативно-правовому закріпленні проведення оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг не є повною мірою дослідженим у вітчизняних наукових працях. Окремі аспекти даного досвіду зустрічаються у роботах В. Тимощука («Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України») [2], А. Чемериса («Адміністративні послуги місцевих органів виконавчої влади») [1] та деяких інших. Серед праць останніх років, що досліджують окремі аспекти даного питання слід виділити методичні рекомендації «Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню», авторами яких є такі вітчизняні науковці, як Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та інші. Не можна не погодитись з тим, що «аналіз сучасного стану надання публічних послуг населенню свідчить, що публічні послуги іноді надаються не в повному обсязі. Окремі види послуг взагалі не надаються, що негативно позначається на іміджі місцевих органів влади». Як вихід з даної 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» [3, с. 5].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на той факт, що система управління якістю Великобританії «Найкраща якість» визнана однією з найефективніших, в Україні вона майже недосліджена. В окремих наукових працях зустрічаються лише окремі посилення на цю систему як ефективний шлях підвищення якості послуг, що надаються населенню органами місцевої влади.

**Мета.** Здійснення аналізу нормативно-правового закріплення підходів та основних складових системи управління якістю «Найкраща якість» (Best Value).

**Виклад основного матеріалу.** Система «Найкраща якість» (Best Value) була розроблена у Великій Британії як програма покращення якості діяльності органів місцевої влади та закріплена актом місцевого управління від 1999 року (Local Government Act) [7]. Дана програма поєднує у собі такі найважливіші складові, як оцінювання, моніторинг та контроль. Сферою застосування системи «Найкраща якість» є практично усі напрями діяльності органів місцевого самоврядування починаючи від збору сміття та закінчуючи місцевою системою охорони здоров'я та навколишнього середовища.

Стандарти якості на основі системи управління якістю «Найкраща якість» (Best Value) також затверджені законодавчо. Це відбувалось як законодавчі ініціативи Уряду, що визначили встановлені законом повноваження органів місцевої влади, в тому числі органів пожежної безпеки та поліції (які входять до структури органів місцевого самоврядування), щодо отримання найкращої якості своєї діяльності та послуг, що надаються. В той же час Уряд країни лише визначив орієнтири та загальні рамки, в яких органи місцевої влади мають діяти, зберігаючи при цьому їх свободу та право вибору як самих послуг, так і ресурсів, необхідних для їх надання. Зазначалось, що «місцеві органи влади вільні визначати, що саме необхідно громаді на основі наявних ресурсів» (п.3.2) [9, с. 13].

В Акті місцевого управління Великобританії від 1999 року у статті 27 визначені основні органи влади, що мають застосовувати Best Value, їх основні обов'язки щодо реалізації програми; необхідність застосування чітких індикаторів якісного виконання; необхідність постійного перегляду планів виконання програми. Важливе місце посідає аудит та контроль за якістю. Так, у п. 7 зазначається, що щорічний план виконання на основі Best Value має бути опублікований та оцінений відповідними уповноваженими на то особами [7]. Пунктом 9 передбачено, що всі висновки проведеного аудиту та контролю також мають бути опубліковані та доступні широкому загалу громадськості. Пунктом 10 передбачено, що Комісія з аудиту в будь-який момент може здійснити перевірку органу місцевої влади, що працює на основі системи Best Value. Більш детально повноваження інспекторів, що здійснюють перевірку та

контроль, прописані у п. 11, в якому зазначається, що будь-який документ у будь-який час має бути наданий інспектору з боку органу місцевої влади. Також інспектору має бути надана будь-яка пояснювальна інформація відносно документів органів місцевої влади, що аналізуються та оцінюються [7, с.11].

Основними органами влади, що залучені до Best Value, відповідно до цього документу, є такі: місцеві органи влади; управління національних парків; поліція; пожежна служба та управління громадської безпеки; Лондонське пожежне та екстреної допомоги управління; органи збирання сміття та відходів; управління міського транспорту; управління транспорту Лондона; Лондонське Агентство Розвитку (ст. 27, п.1).

До Акту місцевого управління також у 1999 році був розроблений додаток, що деталізував та дещо скорегував визначені вище принципи Best Value. Даний документ мав назву Акт Місцевого Управління (Принципи найкращої якості) 1999 [8]. У п. 208а цього документу зазначається, що будь-яка міська рада має працювати на основі Best Value, а пунктом 208в визначені *основні принципи даної програми*:

- 1) усі послуги, що надаються міською радою мають відповідати стандартам якості та фінансової ефективності;
- 2) усі послуги, що надаються, мають відповідати потребам громади;
- 3) будь-яка послуга, що надається може бути оцінена (мають бути створені відповідні умови) з боку будь-якого громадянина, якому вона надається;
- 4) міська рада має досягти постійного покращення тих послуг, що вони надають громаді;
- 5) міська рада має розробити програму регулярних консультацій з громадянами щодо тих послуг, що їм надаються;
- 6) міська рада має регулярно звітувати перед громадою щодо стану, якості, ефективності та продуктивності послуг, що їм надаються та щодо виконання вищенаведених принципів [8, с. 2–3].

Пунктом 208с даного документу також визначені основні фактори, які мають бути враховані місцевою владою при застосування вищенаведених принципів Best Value:

- 1) необхідність переглядати час від часу попит на послуги та їх надання як з боку державного, так і приватного секторів;
- 2) оцінювання фінансово-грошової ефективності послуг, що надаються;
- 3) очікування, прагнення громади;
- 4) баланс між доступністю послуги та її наданням, з точки зору якості, фінансової ефективності тощо;
- 5) можливості для росту робочих місць;
- 6) значущість партнерства з іншими органами місцевої влади та органами державної влади всіх рівнів;
- 7) потенціальні переваги для навколишнього середовища регіону [8, с. 3].

Пункт 208д деталізує підходи органів місцевої влади до стандартів якості. Визначено, що:

- орган місцевої влади має визначити стандарти якості та фінансової ефективності для кожної послуги, що він надає для громадян;
- у даних стандартах мають бути чітко визначені очікувані результати виконання щодо кожної послуги;
- орган місцевої влади має розробляти різні, диференційовані стандарти якості та фінансової ефективності для різних видів послуг;
- при цьому слід враховувати всі фактори, що визначені у п. 208 с.

Важливим для забезпечення якості послуг є п. 208ф, в якому зазначено, що міська рада має забезпечити вільний доступ громадян до інформації щодо даних стандартів та їх оцінювання з боку громадян [8, с. 5].

Даним Актом також визначено, що органи місцевої влади не рідше, ніж один раз на рік, мають звітувати перед громадою щодо стану виконання та застосування принципів Best Value, що визначені вище (п. 208г).

Впровадження програми Best Value відбувалось у Великій Британії досить виважено та поступово. Спочатку було обрано пілотні території, на яких

дана система опрацьовувалась. Акцент програми був зроблений не лише на якості послуг, а й на партнерстві місцевих органів влади з громадськістю у процесах надання місцевих послуг, що висунуло моніторинг на одне з ключових місць.

У документі, що визначив основні підходи до Best Value – «Модернізація місцевого управління – покращення місцевих послуг через найкращу якість», зазначається, що Уряд країни очікує не лише від органів місцевого самоврядування, а й широкого загалу місцевої спільноти їх пропозицій щодо найкращої якості, особливо це стосується громад, що реалізують пілотний проект «найкраща якість» [9, с. 7].

Слід зазначити, що не все відбувалось гладко на шляху до успішної реалізації програми. Деякі органи місцевої влади не прагнули одразу починати працювати інноваційно, тобто застосовувати методи, підходи та критерії Best Value у своїй діяльності. Також суттєвою проблемою стала нечіткість, на перших етапах, визначення методів надання послуг на основі нової програми. Хоча навіть на перших етапах було встановлено 90 індикаторів оцінювання якості місцевих послуг, що охоплювали основні, але ж не всі аспекти процесу надання послуг з боку органів місцевої влади [4]. Дані індикатори охоплювали такі 4 основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування як:

- 1) стратегічні цілі – чому ця послуга необхідна й що необхідно досягти при її наданні громадянам;
- 2) результати надання послуг – наскільки добре відбувається надання послуги для того, щоб вона відповідала встановленим стратегічним цілям;
- 3) якість – якість надання послуги, чіткість відображення потреб та очікувань її користувачів;
- 4) вільний доступ – легкий та вільний доступ усіх громадян до послуг [4, с. 1].

Кожного року органи місцевої влади Англії, що застосовують Best Value, здійснюють аналіз її виконання, визначаючи як переваги, так і недоліки. На цій основі критерії та індикатори виконання постійно оновлюються та

переглядаються. Починаючи з 2000 року, всі органи місцевої влади зобов'язані здійснювати кожні три роки моніторинг виконання програми на основі відповідних індикаторів.

Підходи «Найкращої якості» мали бути застосовані в усіх органах місцевої влади та до усіх місцевих послуг. Відповідальність за стабільне покращення процесу надання послуг також покладалась на органи місцевої влади. Зазначалось, що «центральный уряд лише встановлює деякі основні стандарти та завдання, але ж основні специфічні стандарти, цілі та завдання мають встановлюватись саме органами місцевої влади» [9, с. 16].

Незважаючи на значні можливості вільного вибору послуг та ресурсів, що необхідні для них з боку органів місцевої влади, центральні органи влади країни залишили за собою найважливішу функцію – функцію контролю. Це стосується як тих органів влади, що мають певні недоліки у виконанні, так і досить успішних територіальних громад. Як наголошувалось на початку впровадження програми «Найкраща якість», «досягнення правильного балансу між повноваженнями органів місцевої влади та специфікою центрального уряду є ключовим фактором успішної реалізації даної політики» [9, с. 13]. Центральный уряд країни в рамках національних директив до програми визначає основні її стандарти та завдання, але ж фінансова відповідальність покладається на органи місцевої влади. Центральный уряд прагне контролювати якість та дотримання основних вимог з боку місцевої влади, але в той же час намагається уникати своєї участі у процесах прийняття місцевих рішень. В першу чергу відповідальність за виконання програми «Найкраща якість», за її ефективність, результативність покладається на місцеві ради.

Консультації з місцевим бізнесом є офіційно затвердженою вимогою програми «Найкраща якість». Необхідність зворотного зв'язку між громадою та владою визначається одним з найважливіших аспектів успішності в досягненні найкращої якості послуг. Важливими є консультації з громадськістю на етапі планування бюджетної складової процесу надання послуг, оскільки фінансова



відповідальність за послуги, що надаються, лягає саме на місцеву владу, а отже і на громаду в цілому.

В той же час, у директивах до програми зазначається, що не існує єдиного механізму покращення якості послуг, що можна застосувати або до всіх органів місцевої влади або до всіх послуг, який би підходив до всіх ситуацій. Всі органи місцевої влади та громадськість мають самі знаходити найкращі варіанти покращення якості послуг та діяльності органу місцевої влади, вивчати найкращі практики та застосовувати досвід інших територіальних громад з урахуванням досвіду та результатів діяльності пілотних місцевих рад [5].

Основним консультативно-дорадчим документом для органів місцевої влади у впровадженні Best Value став зазначений нами вище документ, що був розроблений у 1998 році під назвою «Modernising Local Government – Improvement Local Services Through Best Value» («Модернізація місцевого управління – покращення місцевих послуг через найкращу якість»). Це свого роду настанови щодо впровадження та застосування Best Value.

Даним документом були визначені 4 основні елементи Best Value:

1. Безпечна економіка, продуктивні та ефективні послуги постійно та безперервно.

2. Постійний перегляд послуг, їх необхідність, конкурентоздатність тощо на основі постійних консультацій з місцевим бізнесом та громадою в цілому.

3. Визначення режиму аудиту, контролю виконання на основі чітко встановлених критеріїв. Постійний місцевий моніторинг на основі встановлених індикаторів, що отримали назву «Best Value Performance Reviews» («Огляди виконання Найкращої якості»).

4. Визначення елементів, що окреслюють послідовність виконання програми, межі підтримки та втручання з боку Уряду [9, с. 2].

Цей документ також надав більш детальне тлумачення та визначення 12 основним принципам Best Value. У ньому наголошується на тому, що покращення якості послуг, що надаються населенню з боку органів місцевого самоврядування, є ключовим пріоритетом модернізації всієї системи місцевого

управління в країні. Це спільна згода всіх органів місцевої влади – отримувати найкращу якість своєї діяльності. Вона має досягатись із широкомасштабним залученням місцевої громади та всіх обраних посадових осіб [9, с. 5]. В цьому і полягає основний принцип програми покращення якості послуг та діяльності місцевої влади в цілому «Найкраща якість». Зазначається також, що зміни щодо покращення якості послуг мають йти паралельно зі змінами у фінансовій політиці місцевих органів влади, що передбачає підвищення підзвітності та прозорості місцевих бюджетів.

Новий етап вдосконалення стандартів найкращої якості почався у Великій Британії з 2011 року. Було визнано, що, незважаючи на успішність діяльності органів місцевої влади на основі програми «Найкраща якість», саме заради досягнення найкращої якості послуг, що ними надаються населенню, необхідно скорегувати основні пріоритети та стратегічні цілі й завдання програми. Була розроблена серія документів, що чітко визначили нові підходи до найкращої якості та основні напрями її забезпечення. Серед них такі, як «Best Value Statutory Guidance» («Статутні настанови найкращої якості»), «Best value: new draft statutory guidance and other measures» («Найкраща якість: проект нових статутних настанов та інших засобів»), «New Best Value Statutory Guidance Consultation» («Консультації щодо нових статутних настанов найкращої якості») тощо. Найважливішим серед них є «Best Value Statutory Guidance» («Статутні настанови щодо найкращої якості»). У вступній частині до цього документу зазначається, що основний акцент у нових підходах до забезпечення найкращої якості полягає у тому, що органи місцевої влади мають отримати більшу свободу у визначенні цілей, завдань своєї діяльності та бути вільними у цьому питанні від центрального уряду. В той же час, вони мають якомога тісніше співпрацювати з громадянським суспільством та залучати місцеву громадськість на засадах партнерства до спільної діяльності [5]. Тобто, два ключових напрями – це свобода від директив та вказівок уряду щодо забезпечення найкращої якості місцевих послуг та надання цих послуг спільно з місцевою громадою, яка отримує не лише повноваження рівноправного

партнера, а й функції контролю. Таким чином, суттєво посилюється така форма місцевої демократії, як громадський контроль. Спектр представників громадянського суспільства, з яким має співпрацювати місцева влада, суттєво розширений. Зараз це не лише громадські об'єднання, а й волонтери – ті, хто висловлює бажання допомагати владі працювати на користь громади, місцевий малий бізнес, різноманітні соціальні організації. В цілому, в усіх настановах до нових підходів до найкращої якості зазначається, що її основний напрям – соціальна цінність (social value).

**Висновки.** Отже, як показує досвід Великобританії, всі основні підходи, рекомендації та настанови щодо покращення якості муніципальних послуг, зокрема шляхом їх оцінювання, моніторингу та контролю, мають бути чітко визначені, прописані та закріплені нормативно. Саме завдяки цьому органи місцевої влади не втрачають час на пошук таких підходів та шляхів покращення послуг, а застосовують чітко визначені та ефективні механізми. В той же час, враховуючи, що ці механізми різноманітні, органи місцевої влади мають повну свободу в їх виборі та методах застосування, у виборі тих, які є більш ефективними на відповідній території та у певних, притаманних конкретній громаді умовах. Основні підходи та методи покращення якості послуг у Великобританії поєднані у програм «Найкраща якість», яка чітко визначає всі необхідні складові цього процесу.

Основними напрямками системи управління якістю «Найкраща якість», що закріплені нормативно на сучасному етапі, визначені перелічені нижче:

1. Органи місцевої влади в рамках програми Best Value мають забезпечити подальше покращення шляхом поєднання підходів економії, ефективності та продуктивності.

2. В рамках підходів Best Value органи місцевої влади при аналізі та оцінюванні процесу надання послуг мають в першу чергу оцінювати цінність послуги – економічну, соціальну та екологічну.

3. Органи місцевої влади мають активно співпрацювати з громадою, залучаючи її представників до широких консультацій та безпосереднього надання послуг.

4. Органи місцевої влади повинні намагатись враховувати інтереси усіх груп місцевої спільноти, включаючи малий бізнес.

5. Органи місцевої влади мають уникати диспропорційних та необґрунтованих скорочень.

6. Органи місцевої влади мають повну свободу у процесах надання послуг населенню, як то організаційну, так і фінансову.

Враховуючи той факт, що досліджена нами вище програма «Найкраща якість» не є сталим документом, а знаходиться у стані постійного вдосконалення, подальші наукові розвідки слід присвятити дослідженню змін як у самій програмі, так і у процесах надання послуг населенню, тобто прогресу у процесах надання послуг та впливу змін на їх покращення, які саме заходи та кроки є найбільш вдалим та які з них є можливим застосувати в Україні.

### **Література.**

1. Адміністративні послуги місцевих органів виконавчої влади / [За заг.ред А. Чемериса]. – ЛРІДУ НАДУ, Львів, 2004. – 148 с.

2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [Авт.-упоряд. В. П. Тимошук]; Центр політико-правових реформ. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

3. 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.

4. Best Value. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/ Best\\_value](http://en.wikipedia.org/wiki/Best_value).

5. Best Value Statutory Guidance. Department for Communities and Local Government. Eland House, Bressenden Place. London, 2011. – 7 p.

6. Best value: new draft statutory guidance and other measures. Equalities impact assessment initial screening. Department for Communities and Local Government. Eland House, Bressenden Place. London, 2011. – 10 p.

7. Local Government Act, 1999 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/introduction>.

8. Local Government (Best Value Principles) Act 1999. Act No. 59/1999. London – 9 p.

9. Modernising local government. Improving local services through best value. Department of the Environment, Transport and the Regions. Eland House, Bressenden Place. London, 1998. – 40 p.