



НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНТРОЛЯ, МОНИТОРИНГА И ОЦЕНИВАНИЯ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Дмитрий СУХИНИН,

кандидат наук государственного управления,
главный редактор областной газеты «Правозащитник Запорожского края»,
докторант Днепрпетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

In this article is analyzing the state of normative-legal support of the processes of monitoring, assessment by the result and control of the quality of local services in Ukraine; are defining the main problems and lacks in legislation; are proposing the main ways and possibilities of their solution. The author of the article defines the necessity a of clear normative-legal definition of the mechanisms, approaches, main components of the processes of monitoring, assessment by the result and control of the quality of local services in Ukraine. Also are defined the main directions of improvement of the national legislation in this field.

Key words: control, monitoring, local self-governmental bodies, assessment of local services' quality.

Аннотация

В статье анализируется состояние нормативно-правового обеспечения процессов мониторинга, оценивания и контроля качества муниципальных услуг в Украине; определяются основные проблемы и пробелы в законодательстве; предлагаются основные пути и возможности их преодоления и решения. Автором статьи отмечается необходимость четкого нормативно-правового определения механизмов, подходов, основных составляющих процессов проведения мониторинга, оценивания и контроля качества муниципальных услуг в Украине, а также определяются основные направления усовершенствования национального законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: контроль, мониторинг, оценивание качества услуг, муниципальные услуги, органы местного самоуправления.

Постановка проблемы. Во всех развитых демократических странах качество услуг обеспечивается через его постоянное оценивание на каждом из этапов процесса предоставления услуг, а также благодаря мониторингу удовлетворенности граждан уровнем, объемом, качеством, количеством, необходимостью услуг, которые им предоставляет орган местной власти. Существенная роль принадлежит и контролю качества услуг. В Украине мониторинг, оценивание и контроль качества всех публичных услуг, в том числе и муниципальных, требуют существенного усовершенствования и более качественного применения. Проведенное нами исследование современного состояния применения мониторинга, оценивания по результатам и контроля в управлении качеством муниципальных услуг в Украине показало наличие таких существенных проблем:

1. Действующее национальное законодательство не отвечает требованиям сегодняшнего дня относительно обеспечения качества муниципальных услуг. Такие технологии, как мониторинг, оценивание и контроль качества услуг нуждаются в более четком определении в нормативно-правовых документах.

2. Значительного нормативно-правового усовершенствования требует система оценивания и контроля качества муниципальных услуг, важной составляющей которой являются четко определенные механизмы ответственности за несоответствующее качество услуг.

3. В стране практически не работают методы общественного контроля качества муниципальных и других видов услуг, которые предоставляются населению со стороны органов власти.

4. Четкие рекомендации относительно проведения мониторинга, оценивания и контроля качества муниципальных услуг в Украине практически отсутствуют, что порождает значительное количество проблем как у тех, кто оказывает услуги, так и у тех, кто их получает.

5. Привлечение общественности к процессам предоставления муниципальных услуг является крайне слабым и неэффективным, а иногда вообще отсутствует, что никоим образом не улучшает качество муниципальных услуг, а также отдаляет власть от граждан.

6. Мониторинг общественного мнения относительно качества услуг четко не определен в отечественном законодательстве, как и перечень вопросов, обязательных для консультаций с общественностью.

Актуальность темы исследования подтверждается наличием вышеуказанных проблем, что свидетельствует о недостаточном развитии исследований в сфере определения основных путей улучшения направлений нормативно-правового обеспечения проведения мониторинга, оценивания и контроля качества муниципальных услуг в Украине. Важным аспектом эффективного осуществления мониторинга, оценивания и контроля качества предоставления муниципальных услуг является соответствующее нормативно-правовое обеспечение. В Украине данный вопрос еще требует дальнейшего усовершенствования. В стране практически отсутствуют нормативно закреплённые методики проведения мониторинга и оценивания в отличие от других развитых демократических стран мира, где существуют четко определенные и нормативно закреплённые технологии, подходы, методы, пути организации и проведения мониторинга и оценивания качества муниципальных услуг. Например, лишь в Великобритании существует около 30 официально утвержденных рекомендаций по вопросам проведения мониторинга и оценивания в системе органов местного самоуправления, в частности,



что касается предоставления ими услуг населению, которые определены и утверждены законодательно и являются обязательными для применения.

Состояние исследования. В любом правовом государстве власть должна быть подчинена праву, которое достигается путем контроля над властью со стороны общества. Как справедливо отмечает российский исследователь А. Панарин, «нет ничего более небезопасного, чем бесконтрольная власть, которая опирается не на закон, а на угрозу применения насилия, и поэтому нужен надежный демократический контроль» [1, с. 10-11].

Отдельные вопросы контроля в органах местного самоуправления рассматриваются в трудах таких известных отечественных ученых и практиков, как В. Борденюк, О. Гриценко, М. Пухтинский, В. Кравченко, О. Сушинский, В. Удовиченко, Ю. Шаров и другие. Исследуя данный вопрос, многие из них подчеркивают необходимость более четкого определения процессов мониторинга, оценивания и контроля в национальном нормативно-правовом поле.

В частности, О. Сушинский справедливо отмечает то, что в законодательстве должны быть четко прописанные нормы влияния на избранного городского руководителя в случае некачественного выполнения им своих функций и полномочий, а также на орган местного самоуправления в целом в случае некачественной его работы. Нельзя не согласиться с тем, что «неподобающее выполнение или невыполнение полномочий органами местного самоуправления и их должностными лицами должно предусматривать соответствующие санкции» [2, с. 310].

Практически все украинские исследователи процессов качества муниципальных услуг в Украине едины в том, что нормативно-правовое обеспечение мониторинга, оценивания по результатам и контроля качества муниципальных услуг в Украине должно быть усовершенствовано.

Целью и задачей статьи является определение основных путей улучшения направлений нормативно-правового обеспечения проведения мониторинга, оценивания и контроля качества муниципальных услуг в Украине на основе проведения анализа действующего

законодательства и определения основных проблем, которые требуют своего решения.

Для реализации цели статьи использован системный метод научного познания, в соответствии с которым все явления рассматриваются и анализируются во взаимосвязи и развитии, а также методы сравнительного и функционального анализа, критического анализа национального законодательного и нормативно-правового поля.

Изложение основного материала. В Украине назрела необходимость разработки и принятия отдельных законов, касающихся проведения мониторинга, оценивания и контроля качества муниципальных услуг. В действующих нормативно-правовых актах вопросы контроля качества услуг, их мониторинга и оценивания лишь опосредованно упоминаются или не упоминаются вообще. Например, в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» нет ни одного положения, которые касаются мониторинга и оценивания как деятельности органов местного самоуправления в целом, так и предоставляемых ими услуг.

Среди всех нормативно-правовых актов, которые на сегодняшний день действуют на территории Украины, следует выделить Постановление Кабинета Министров Украины от 2 апреля 2009 г. № 288 «О мониторинге социально-экономического развития малых городов и поселков» [3]. В нем отмечается, что с целью определения оценки социально-экономического положения малых городов и поселков, своевременного выявления негативных тенденций их развития и обеспечения принятия управленческих решений Кабинет Министров Украины постановляет ввести проведение мониторинга социально-экономического развития малых городов и поселков. Для проведения мониторинга используются показатели социально-экономического развития. К сожалению, в данном Постановлении отсутствуют любые другие положения, в том числе и регламентационного характера, который касались бы технологий проведения этого мониторинга.

Больше внимание вопросам мониторинга и оценивания деятельности органов местного самоуправления уделяется в Концепции государственной ре-

гиональной политики Украины от 2008 года, в которой отдельный параграф посвящен мониторингу регионального развития. Отмечается, что мониторинг государственной региональной политики, регионального развития, выполнения государственных региональных программ осуществляется путем установления соответствующих индикаторов, определения уполномоченных на его проведение институций, системы обнародования результатов такого мониторинга. Важная роль отведена показателям и индикаторам мониторинга регионального развития. Отдельно разделяются показатели оценивания состояния регионального развития и показатели, и индикаторы деятельности руководителей. Данные индикаторы и подходы к их определению являются актуальными и для органов местного самоуправления при оценивании их деятельности и качества муниципальных услуг. В Концепции отмечается, что «обязательными индикаторами деятельности органов и должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления в регионах является открытость их деятельности, доступность для граждан, чему должно способствовать внедрение и применение электронного управления, других современных инструментов и механизмов» [4].

Закон Украины «Об административных услугах» от 2012 года определил такое понятие, как «центр административных услуг» [5]. Данные центры должны решить одну из важнейших проблем качества предоставления услуг, а именно – наличие единой структуры на местном уровне, которая заботится о качестве услуг и от которой можно требовать это качество, но, к сожалению, это касается только административных услуг. Хотя, даже создание таких центров для предоставления административных услуг уже должно облегчить путь граждан к получению данного вида услуг. В соответствии с Законом, Центр предоставления административных услуг – это постоянно действующий рабочий орган или структурное подразделение исполнительного органа городского, поселкового совета или Киевской, Севастопольской городской государственной администрации, районной, районной в городах Киеве, Севастополе государственной



администрации, в котором оказываются административные услуги через администратора путем его взаимодействия с субъектами предоставления административных услуг. Центры предоставления административных услуг образуются при городских советах (их исполнительных органах) городов областного и/или республиканского Автономной Республики Крым значение, Киевской, Севастопольской городских, районных, районных в городах Киеве и Севастополе государственных администрациях (ст. 12, п. 1, 2).

На выполнение данного Закона в 2013 году было принято Постановление КМУ № 118 «Об утверждении Примерного положения о центре предоставления административных услуг» [6]. Данным Положением определены основные задания Центра: организация предоставления административных услуг в кратчайший срок и при минимальном количестве посещений субъектов обращений; упрощение процедуры получения административных услуг и улучшения качества их предоставления; обеспечение информирования субъектов обращений о требованиях и порядке предоставления административных услуг, которые предоставляются через администратора (п. 4) [6].

В то же время, следует отметить то, что в обоих вышеупомянутых документах есть существенный недостаток – ни в одном из них не определены четкие требования к качеству услуг, которые являются крайне необходимыми для их оценивания. Учитывая наличие существенной проблемы современного состояния предоставления публичных услуг гражданам Украины, а именно – качество этих услуг, необходимым видится четкое определение стандартов качества, соответствующих требований и особенно методов и механизмов контроля, мониторинга и оценивания этого качества. Мировая практика свидетельствует, что эти требования должно устанавливать государство и осуществлять соответствующее оценивание и контроль качества через соответствующие органы и структуры. В Украине практика установления четких требований к проведению мониторинга, оценивания результатов и контроля качества муниципальных услуг еще не сформирована.

Контроль качества услуг, которые предоставляются населению со сторо-

ны органов местной власти, является крайне важным вопросом. В то же время, невзирая на существование определенных нормативно-правовых актов по вопросам контроля в органах местного самоуправления, все формы контроля не реализованы в полной мере в современной отечественной практике местного самоуправления. Это касается как внутреннего контроля, который подразделяется на такие его основные виды как стратегический и операционный контроль, так и внешнего контроля, в частности со стороны внешних экспертов и общественности. Нельзя не согласиться с тем, что общественный контроль в Украине нуждается в существенном усовершенствовании. На наш взгляд, в первую очередь в определенной коррекции нуждается действующее законодательство, которое не обеспечивает эффективность осуществления общественного контроля в стране и не способствует активизации данных процессов. В частности, в соответствии с принятым в 2009 году Законом Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» общественный контроль должен осуществляться путем обязательного общественного обсуждения законопроектов и проектов других нормативно-правовых актов, которые предусматривают предоставление льгот, преимуществ отдельным субъектам ведения хозяйства, а также делегирование функций, полномочий органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, в том числе негосударственным организациям; путем проведения общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов; внесения предложения субъектам права законодательной инициативы относительно совершенствования законодательного регулирования отношений, которые возникают в сфере предотвращения и борьбе с коррупцией [7]. Вышеприведенные основные направления общественного контроля в полной мере не отображают полный спектр механизмов общественного контроля. Это ставит на повестку дня актуальность вопроса методологического определения осуществления общественного контроля в Украине.

Одной из важнейших форм общественного контроля является такая фор-

ма, как общественное расследование. Данная форма общественного контроля представляет собой сбор и анализ информации и фактов относительно нарушения прав и законных интересов граждан, злоупотребления властью со стороны должностных лиц. Механизмы осуществления общественного расследования, создания инициативных групп, границы их полномочий должны быть четко определены в национальном законодательстве.

Важнейшим условием эффективности проведения общественного расследования является определение методов и механизмов его осуществления, а также его основных составляющих. Необходимо определить то, какая информация необходима, каким образом можно ее собрать, какие методы сбора информации будут применяться, анализ каких документов, методы их получения, статистическая информация, опрос лиц, которые владеют информацией, и тому подобное. При осуществлении общественного расследования необходимо четко определить его цель, возможные варианты использования результатов расследования; необходимо также учесть политическую ситуацию в стране и в регионе, где проводится расследование, а также то, какие имеются финансовые и человеческие ресурсы. Важным условием эффективного проведения общественного расследования является также готовность органов государственной власти и местного самоуправления сотрудничать с общественностью в проведении расследования. Все вышеупомянутые аспекты проведения общественного расследования должны быть четко определены в соответствующих нормативно-правовых актах.

Много общего с общественным расследованием имеет другой важнейший вид общественного контроля – общественный мониторинг. Общественный мониторинг – это постоянный или временный, систематический или разовый сбор общественными организациями или инициативными группами граждан информации, касающейся соблюдения прав и законных интересов граждан органами государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами; это систематическое наблюдение со стороны общественных объединений за деятельностью орга-



нов государственной власти и местного самоуправления с целью выявления ее соответствия законодательству, стремлениям граждан, установленным нормам и правилам, а также провозглашенным целям и их реализацией.

Основными методами общественного мониторинга деятельности органов государственной власти и местного самоуправления являются такие: изучение документов; изучение статистических показателей деятельности; изучение публикаций средств массовой информации о деятельности; социологические исследования, изучение отдельных типичных случаев или опыта отдельных организаций и отдельных территориальных общин, проведение экспертиз и тому подобное. Важным направлением общественного мониторинга является качество услуг, которые предоставляются населению со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Целями такого мониторинга являются: проведение оценки и анализа соответствия фактических значений параметров, которые характеризуют качество и доступность предоставления услуг для граждан и организаций, нормативно установленным; выявление проблем, которые сложились, и недостатков при предоставлении услуг; разработка и принятие мер, направленных на устранение выявленных проблем и недостатков, в целях повышения качества государственных услуг, которые предоставляются. Общественный мониторинг качества предоставления услуг направляется на: анализ динамики обращений граждан за предоставлением услуг; оценку уровня удовлетворенности получателей услуг, их доступностью, полнотой и качеством их предоставления.

Общественный мониторинг и общественный контроль – достаточно сложные процессы, которые сочетают в себе значительное количество технологий и методов, от умелого применения которых будет зависеть успех их проведения. У значительного количества развитых демократических стран общественный контроль и такие его формы, как общественный мониторинг и общественное расследование, его методы и технологии четко определены в нормативно-правовых документах, что облегчает его прило-

жение и почти делает невозможным его некачественное проведение. В таких документах также четко определяются механизмы взаимодействия субъектов их проведения с органами государственной власти и местного самоуправления, их полномочий, а также обязательство данных органов сотрудничать с общественностью в данных вопросах, оказывать им всестороннюю поддержку и способствовать получению необходимой информации. Такой подход, к сожалению, не присущ Украине и потому на повестке дня остается разработка соответствующих нормативно-правовых положений и методических рекомендаций по вопросам проведения общественного контроля, расследования и мониторинга, сотрудничества общественности и власти по данным вопросам.

В стране существует значительное количество нормативно-правовых актов, которые регламентируют контролирующую деятельность, но существует и необходимость объединения всех нормативно-правовых актов относительно контроля качества услуг в Украине в рамках единого документа, поскольку большое количество нормативных документов, их несогласованность приводят к неэффективности осуществления контроля качества услуг в Украине. Таким документом может стать Кодекс качества публичных услуг в Украине. Контроль должен быть более целенаправленным и осуществляться именно там, где это необходимо.

Выводы. Сегодня можно убедиться в отсутствии четко определенных и нормативно закрепленных моделей контроля, мониторинга и оценивания в органах местного самоуправления Украины. Их разработка и нормативное закрепление являются необходимыми условиями дальнейшего развития всей системы местного самоуправления в стране. Так, для совершенствования мониторинга, оценивания и контроля качества муниципальных услуг в Украине необходимо, кроме объединения всех нормативно-правовых актов по вопросам контроля качества в едином документе – Кодексе качества публичных услуг, осуществить такие важнейшие шаги:

1. Четко определить механизмы ответственности органов власти и управления, предоставляющих услуги, во

всех проявлениях, которые должны быть нормативно закреплены, прозрачны и легки в применении.

2. Разработать и принять отдельный закон Украины «Об общественном контроле в Украине», предложения к которому разработаны автором статьи.

3. Утвердить соответствующим постановлением Кабинета Министров Украины методические положения о проведении контроля, мониторинга, оценивания качества муниципальных услуг в Украине, в которых должны быть определены требования и регламентированы основные правила реализации данных процессов в Украине.

Список использованной литературы:

1. Панарин А.С. Глобальное политическое прогнозирование / А.С. Панарин. – М. : Статут, 2008. – 218 с.

2. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти [Текст] : монографія / О.І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 467 с.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. за № 288 «Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/288-2009-%D0%BF>.

4. Концепція нової державної регіональної політики України від 2008 року. [Проект] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=777>.

5. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.

6. Постанова КМУ від 20 лютого 2013 року № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п>.

7. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009. – № 45. – Ст. 691.