

РОЗДІЛ II

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 332.1 (1-21)

Васильєва О. І.,

професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України, д.держ.упр., проф.

Васильєва Н. В.,

докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
При Президентіві України, к.е.н., доцент

ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ЩОДО НАДАННЯ ПОСЛУГ

Анотація. У статті зазначені результати науково-дослідної роботи колективу викладачів, докторантів і аспірантів кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом за темою «Науково-методологічні засади контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг» (№ ДР 0111U000138) у рамках комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування» Національної академії державного управління при Президентіві України.

Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Васильєва А. И.,

професор кафедри регіонального управління,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины, д.гос.упр., проф.

Васильєва Н. В.,

докторант кафедри регіонального управління,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления
При Президенте Украины, к.э.н., доцент

ИССЛЕДОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УСЛУГ

Аннотация. В статье изложены результаты научно-исследовательской работы коллектива преподавателей, докторантов и аспирантов кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом по теме «Научно-методологические основы контроля деятельности органов государственной власти и

органов местного самоуправления в сфере предоставления услуг» (№ ГР0111U000138) в рамках комплексного научного проекта «Государственное управление и местное самоуправление» Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Ключевые слова: услуги, административные услуги, местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

Alexandra Vasilyeva Illivna,

Professor, Department of Regional Management,
local government and city management
National Academy of Public Administration
the President of Ukraine, d.derzh.upr. prof.

Natalia V. Vasilyeva,

Doctoral student, regional management,
local government and city management
National Academy of Public Administration
When the President of Ukraine, PhD, Associate Professor

STUDY OF THE LOCAL AUTHORITIES' ACTIVITIES IN THE SERVICE DELIVERY

Abstract. The article deals with the results of scientific research work of professors, doctoral and post-graduates of the regional administration, local self-government and urban management department. This work named «Scientific and methodological basis of control of state and local government activities in the provision of services» (№ DR 0111U000138) is a part of a comprehensive research project «Public Administration and Local Self-Government» of the National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine.

Keywords: services, public services, local authorities, local self-government bodies.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Інтеграція української держави в європейське співтовариство передбачає встановлення стандартів реальної демократії та соціально орієнтованої ринкової економіки. Тому, подальший соціально-економічний розвиток України пов'язаний із запровадженням нової ідеології функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування на засадах переорієнтації їх діяльності з адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних послуг юридичним особам і громадянам, забезпечення реалізації їх прав і свобод, запровадження стандартів якості публічних послуг.

Однією з головних проблем публічної адміністрації на місцевому рівні в Україні визнано, що органи місцевого самоврядування (далі - ОМС) і місцеві органи виконавчої влади (далі - МОВВ) не забезпечують надання якісних послуг населенню. Більшість жителів позбавлені можливості користуватися якісними публічними послугами і це призводить до виникнення значної регіональної диференціації рівня людського розвитку та посилення процесу урбанізації. Населення сіл і невеликих міст

переїжджає до великих міст не тільки в пошуках роботи, а й заради власної самореалізації та забезпечення кращого майбутнього своїм дітям.

Основна складність практики господарювання ОМС і діяльності МОВВ в сучасних умовах полягає у виборі ефективних методів управління господарським комплексом населених пунктів, що включає елементи мікро- і макроструктури, соціальну та ринкову інфраструктуру, інституційну систему, які здатні підняти на належний рівень життєзабезпечення територіальних громад шляхом підвищення рівня конкурентоспроможності суб'єктів сфери надання публічних послуг.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Сфера надання послуг органами державної влади й органами місцевого самоврядування була предметом досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених і практиків: В.Авер'янова, В.Бабаєва, І.Бригілевича, Н.Гончарук, А.Дегтяря, В.Долечек, І.Коліушка, Ю.Куца, Т.Маматової, В.Полтавець, Л.Прудіус, В.Сороко, Д.Сухініна, В.Тимошука, Ю.Тихомірова, Ю.Шарова та ін.

На сьогодні існує велика кількість послуг, що надаються органами місцевої влади, у зв'язку з чим виникає потреба в їх класифікації за відповідними критеріями. Проте, незважаючи на велику кількість наукових і практичних розробок учених у сфері надання послуг органами державної влади й органами місцевого самоврядування, відсутня єдина загальноприйнята їх класифікація.

Аналіз публікацій щодо побудови методології досліджень на основі системного підходу й системного аналізу свідчить, що в цілому базисом розвитку системних ідей і системного підходу в державному управлінні виявилися наступні три чинники:

- сучасні наукові, фундаментальні та прикладні дослідження з точки зору цілісності, організованості об'єктів дослідження (Т.Мотренко, О.Оболенський, В.Погорілко, О. Фрицький та ін.);
- сучасне складне технологічне і програмне забезпечення, в яких системний підхід представляє провідний принцип розробки складних об'єктів (В.Бакуменко, В. Миронов, О. Радченко та ін.);
- організація управління, при якому до аналізу процесів залучаються економічні, екологічні, соціологічні, організаційні, психологічні, правові й етичні аспекти (О.Ігнатенко, В.Мамонова, С.Саханенко, Ю.Шаров та ін.).

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Наближення органів публічного управління до потреб і запитів громадян є основною метою перетворень, на які сьогодні спрямована реформа системи надання адміністративних послуг в Україні. У зв'язку з цим особливою актуальністю набуває впровадження ефективних підходів до підвищення якості надання публічних послуг.

Метою статті є апробація та оприлюднення результатів науково-дослідної роботи «Науково-методологічні засади контролю діяльності

органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг» (№ ДР 0111U000138) у рамках комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування» Національної академії державного управління при Президентові України.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах від розв'язання проблеми забезпечення належного рівня публічних послуг представницькими органами територіальних громад залежить дієвість та ефективність місцевого самоврядування. Відсутність сучасних науково-обґрунтованих комплексних підходів до формування обґрунтування концептуальних засад внутрішньої політики МОВВ та ОМС у розвитку сфери споживання на принципах економічної самодостатності та доступності споживачам, прозорості процесів підготовки і прийняття управлінських рішень з розвитку сфери послуг на засадах менеджменту цими органами, а також випадки нерозуміння посадовими особами місцевого самоврядування пріоритетності завдань щодо управління ринком публічних послуг призводить до незадоволеності жителів міст рівнем їх надання.

Аналіз літературних джерел свідчить, що функціонально-структурний підхід, який виражає сутність системного підходу, характеризується наступними чинниками, які в повній мірі можна адаптувати до зміцнення сфери надання послуг органами регіонального управління тамісцевого самоврядування [3]:

- врахуванням діалектичного взаємозв'язку функції та структури об'єктів при визначальній ролі функції відносно структури;
- цілісним підходом до аналізу (декомпозиції) та синтезу (об'єднанню цілого з частин) багаторівневих систем, спільністю цих двох сторін пізнання;
- врахуванням матеріальних, енергетичних та інформаційних зв'язків між елементами системи в сфері надання послуг і взаємозв'язком системи з середовищем;
- розглядом систем сфери надання послуг органами регіонального управління тамісцевого самоврядування в розвитку;
- використанням загальних законів й закономірностей розвитку систем, які базуються на концепції єдності філософських та спеціальних знань.

Підтвердженням важливості вирішення наукових завдань з оптимізації управління сферою публічних послуг з боку МОВВ та ОМС є стійка тенденція до зростання попиту на них, що можна пояснити впливом цілої низки чинників: в результаті підвищення рівня соціального розвитку посилилася потреба в розширенні спектру адміністративних послуг; зростання доходів і поява додаткового вільного часу збільшили попит на низку послуг, пов'язаних з проведенням дозвілля і заняттям спортом; посилення громадянського суспільства призводить до необхідності

створення ефективних механізмів забезпечення активної участі територіальних громад у формуванні та здійсненні контролю та визначення інструментів запровадження громадського контролю за діяльністю МОВВ та ОМС у організації сфери надання послуг. Більше того, існує необхідність забезпечувати збалансованість розвитку сфери публічних послуг в регіонах, узгодженість напрямів їх розвитку із загальнонаціональними потребами.

Дослідження на основі системного підходу та системного аналізу щодо зміцнення сфери надання послуг органами регіонального управління й органами місцевого самоврядування мають бути представлені сукупністю наукових теорій, концепцій та методів, які при всій їх специфічності і різноманітності схожі в розумінні і розгляді виділених об'єктів, множини взаємозв'язаних елементів, які розглядаються як єдине ціле.

Проведене дослідження дало підстави узагальнити наукові підходи до класифікації послуг, що надаються органами державної влади й органами місцевого самоврядування, систематизувати велике різноманіття послуг за відповідними критеріями. При цьому виявлено наявність великої кількості розбіжностей у поглядах науковців щодо застосування тих чи інших термінів для позначення послуг органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також різноманітних підходів до класифікації таких послуг.

Таким чином, упорядкування послуг є основним напрямом наближення владних органів до пересічного громадянина, задоволення його потреб, а також захист прав, свобод і законних інтересів. Тому, існування єдиного наукового бачення щодо класифікації послуг та впорядкування категорійного апарату у сфері публічних послуг, безперечно, сприятиме задоволенню потреб громадян та суспільства в цілому у якісних публічних послугах, формуванню нової ідеології функціонування МОВВ та ОМС на засадах служіння народові, інтеграції української держави до європейського співтовариства.

У дослідженні зазначено, що впровадження міжнародних стандартів системи якості в органах виконавчої влади потребує системних інституційно-організаційних, процедурних і фінансово-економічних заходів. З метою підвищення конкурентоспроможності та якості продукції, інноваційного розвитку виробництва на основі нормативно-правових актів України, вимог Світової організації торгівлі, інтеграції до Європейського Союзу та врахування національних інтересів була прийнята Державна програма стандартизації на 2006-2010 роки, в якій визначені заходи щодо розвитку національної системи стандартизації.

Зазначено також, що відсутність єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності, недостатня орієнтованість на задоволення потреб споживачів, низька якість значної кількості наданих органами виконавчої влади послуг, а також наявна потреба у здійсненні

додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави сприяли затвердженню Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що вітчизняна система надання адміністративних послуг знаходиться на стадії формування. Доведено, що вкрай важливим є залучення новітніх інструментів управління якістю та результативністю надаваних послуг на етапі становлення галузевого законодавства. Даний методологічний крок зумовить «вбудовування» механізмів самовдосконалення систем надання послуг та СУЯ у структуру самих процесів. Цю особливість необхідно враховувати при конструюванні систем бенчмаркінгу, адаптуючи міжнародні критерії ефективності бенчмаркінгових систем до вітчизняних умов. Визначено специфіку та переваги SMART-методу управління результативністю надаваних адміністративних послуг. Запропоновано комплекс інструментів, що здатен забезпечити ефективність надання адміністративних послуг, який, з урахуванням принципів синергетики, взаємопідсилює ресурси та можливості SMART-методу управління результативністю, окремих елементів бенчмаркінгу, потенціалу принципів організаційної та правової автономії.

Досліджено моделі з оптимальної організації надання послуг і рівноважним розподілом благ й трудовитрат при застосуванні органами державного управління й органами місцевого самоврядування засад пріоритетності в організаційних механізмах державного регулювання.

Зазначено, що формування ринку послуг відноситься до першочергових завдань органів місцевого самоврядування, як замовників необхідних обсягів цих послуг для відповідних територіальних громад. І якщо пов'язати це з повноваженнями, які стосуються організації надання послуг, то виникає потреба оптимізації кон'юнктури ринку послуг за співвідношенням попиту й пропозиції, що може здійснюватись з використанням визначеного принципу у різних варіантах його формулювання. Показано, що описані інтерпретації принципу не є тривіальними за рівноважним розподілом. У процесі дослідження використано модель ринкового спрямування Ерроу - Дебре та модель з рівноважним розподілом благ й трудовитрат на основі організаційних механізмів державного регулювання.

Досліджено існуючі системи індикаторів та критеріїв вимірювання діяльності підприємств та організацій житлово-комунального господарства для вдосконалення критеріїв оцінювання на їх основі результатів розвитку всієї галузі. Для забезпечення органів державної влади й органів місцевого самоврядування повною, своєчасною та достовірною інформацією стосовно процесів, які відбуваються в житлово-комунальному господарстві для повноцінного аналізу та прийняття обґрунтованих управлінських

рішень, виникає об'єктивна необхідність створення уніфікованої системи показників звітності й індикаторів моніторингу розвитку житлово-комунального господарства, розроблення нової системи звітності на основі уніфікованих індикаторів, створення баз даних з інформацією про стан та характеристики житлово-комунального господарства країни.

Таким чином, критеріями оцінки публічних послуг визначено якість, результативність та ефективність, а методами, що використовуються при управлінні якістю, статистичні, аналізування, моделювання, управління за цілями тощо, а також методи вивчення очікувань споживачів та поліпшення - бенчмаркінг і реінжиніринг [2].

Варто додати, що потрібно проводити моніторинг як діють визначені критерії оцінки якості надання адміністративних послуг та як вони впливають на покращення цієї якості. Також необхідно розширити інструментарій комунікаційних оцінок для залучення громадян до оцінювання та ідентифікувати потреби споживачів. Для цього потрібна мережа незалежних інституцій щодо вимірювання рівня задоволення наданими послугами.

Дотримання цих вимог та європейських стандартів, на наш погляд, виведе Україну на якісно новий рівень взаємодії держави та громадян, а також надання якісних адміністративних послуг.

Зазначено, що оцінка якості надання послуг органами місцевого самоврядування повинна здійснюватися на основі таких критеріїв як результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, професійність. Саме тому якість прийняття управлінських рішень, професіоналізм посадовців впливає на уявлення про місцеве самоврядування і виступає одним з основних факторів формування його позитивного іміджу.

Важливим аспектом вирішення проблеми формування позитивного іміджу органів місцевої влади, а саме надавачів різних послуг населенню, є визначення ролі та місця у цьому процесі служби в органах місцевого самоврядування як соціального інституту. Сучасна служба в органах місцевого самоврядування повинна створити дійовий механізм реалізації функцій місцевого самоврядування, але на жаль, вона досі повною мірою не відповідає своєму призначенню. На практиці муніципальна служба має бути цілісним добре організованим організмом, який поєднує у своїй діяльності інтереси громади і держави. Отже, йдеться не тільки про налагодження процедур міжсекторної взаємодії, але й про формування нової адміністративної культури, основаної на пріоритеті принципу відповідальності муніципальних службовців, який визначається не лише у правовій та політичній, а й у соціальній площині.

Досвід європейських країн підтверджує, що між населенням та органами виконавчої влади має бути довіра, що сприятиме консолідації суспільства. А тому при обслуговуванні громадян головною метою Центрив

надання адміністративних послуг, центрів «єдиного вікна», «універсамів послуг» є створення ефективної системи управління самими процесами надання адміністративних послуг і запобігання корупційних ризиків. Така трансформація місцевих структур сприяє ефективному функціонуванню демократії.

Досліджено сутність та види контролю у сфері надання адміністративних послуг. Ці питання потребують подальшого вивчення в частині аналізу існуючого зарубіжного досвіду контролю за наданням адміністративних послуг, розробки механізмів здійснення контролю (як внутрішнього, так і зовнішнього) з метою забезпечення законності, демократичності та прозорості здійснення управлінської діяльності на місцевому (регіональному) рівні.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Проблематика публічних послуг потребує подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах. Запровадження в Україні доктрини адміністративних послуг та прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»[1], забезпечення належної якості надання адміністративних послуг вимагає системного підходу до правового регулювання даної сфери суспільних відносин. Варто наголосити на необхідності ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України, який має визначати термінологічний базис сфери адміністративних послуг та врегулювати процедурні відносини між фізичними та юридичними особами і публічною адміністрацією.

Реалізація стратегічного курсу на європейську інтеграцію вимагає від України впровадження в державне управління принципів міжнародного менеджменту якості, а також кадрового забезпечення МОВВ та ОМС у контексті підвищення якості надання публічних послуг для забезпечення ефективності державного управління й якості надання публічних послуг.

Використані джерела інформації:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/> - Назва з екрана. (On Administrative Services: Law of Ukraine of 06.09.2012 № 5203-VI. [Electronic resource]. - Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/> - The name of the screen).
2. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка / Л. В. Прудіус. - К. : НАДУ, 2010. - 40 с. (Prudius L. Assessment of quality of services provided: theoretical and methodological approach: science. development / LV Prudius. - K.: NAPU, 2010. - 40 p.).
3. Спицнадель В. Н. Основы системного анализа : Учеб. пособие. / В. Н. Спицнадель. - СПб. : Изд. дом «Бизнес-пресса», 2009. - 326 с. (Spytsnadel V.N. Fundamentals of system analysis: learning. Textbook. / VN Spytsnadel. - St. Petersburg. : Ed. dom "Business-Press", 2009. - 326 p.).

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.