

УДК 352

Т. О. АСТАПОВА

ФОРМИ НАДАННЯ ПОСЛУГ ГРОМАДЯНАМ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено та проаналізовано можливі комбінації форм надання послуг громадянам органами місцевого самоврядування, а також проблеми комплексного підходу щодо вищезазначених форм в Україні.

The article deals with the definition, analysis and possible combinations of forms of giving services to citizens by bodies of local self – government. The problems of complex approach to the above mentioned forms in Ukraine are analyzed.

За останні десятиріччя розвитку державного управління роль органів місцевого самоврядування значно підвищилась. Насамперед така їх важливість обумовлена пошуком нових моделей управляти суспільством, формуванням нової державності. Діяльність органів місцевого самоврядування базується на задоволенні і реалізації колективних інтересів і потреб місцевого співтовариства. У ланцюгу управління вищезазначені органи виступають як необхідні та важливі посередники між державою та суспільством. Максимальна наближеність до суспільства пояснює найкращу обізнаність органів місцевого самоврядування щодо потреб певної громади.

Співпрацювання з різними партнерами і комерційними організаціями обумовлює деяку ускладненість і різноманітність форм надання послуг громадянам.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що багато науковців приділяють значну увагу питанням розвитку органів місцевого самоврядування, але водночас існує брак досліджень, які б належним чином систематизували форми, за допомогою яких надаються послуги вищезазначених органів.

Метою даної статті є визначення подібних форм надання послуг органами влади, їх аналіз і можливі комбінації, а також узагальнення досліджень закордонних науковців Л. Хелечмі, М. Хаммера, Дж. Чемпі, В. Хіллісона та ін.

Відзначена комплексність полягає в тому, що з'являється можливість використовувати різні організаційні форми надання послуг органами місцевого самоврядування (муніципальних послуг), а також їх різні комбінації. До таких форм відносяться такі:

1. Надання послуг державними службами. За цієї форми муніципальні послуги надають державні служби різного рівня, які є в даному випадку і посередниками, і виробниками послуг. Склад подібних послуг є достатньо широким: від послуг загальноосвітніх шкіл до послуг у сфері управління і експлуатації муніципального житлового фонду.

2. Безвідплатні послуги надаються для задоволення колективних потреб. Як правило, до них належать послуги з охорони навколишнього середовища, забезпечення суспільної і пожежної безпеки тощо. Отримання цих послуг може забезпечуватися

формою надання послуг державними або муніципальними службами, але у ряді випадків вони надаються суспільними організаціями на безвідплатній основі. За даної форми надання послуг організації безвідплатної взаємодопомоги виступають як посередники і можуть або безпосередньо надавати послуги, використовуючи своїх членів як працівників, або наймати приватні компанії і оплачувати їх роботу.

3. Послуги, що надаються на основі угод між адміністраціями міст або регіонів. Така форма надання послуг є загальноприйнятою для невеликих муніципалітетів, які укладають угоди зі спеціально уповноваженими державними організаціями про надання послуг. До послуг, що зазвичай надаються відповідно до подібних угод, належать: водопостачання, очищення стічних вод, утилізація відходів, суспільної охорони здоров'я тощо.

4. За контрактної форми надання послуг органи місцевого самоврядування укладають угоди про надання різних товарів або послуг з приватними компаніями або організаціями, не орієнтованими на отримання прибутку. У даному випадку місцева влада виступає як посередник, а приватна компанія – як виробник послуг.

5. Франчайзингова форма надання послуг. Під франчайзингом розуміється спеціальна привілея, зазвичай неподільна серед багатьох суб'єктів, що надається місцевою владою приватній організації. Така спеціальна привілея супроводжується укладанням договору (франчайза) між головною фірмою (франчизи), органом місцевого самоврядування, і малим підприємством (франчайзером), якому надається виняткове право надання послуг під знаком головної фірми і на певній території. У цьому випадку франчайзер виплачує органу місцевого самоврядування приблизно 5 – 10 % суми торгового обороту або прибутку.

При наданні послуг на основі франчайзингу, також як і у разі надання послуг на контрактній основі, орган місцевого самоврядування виступає як посередник, а приватна компанія – як виробник послуг. Проте ці дві форми розрізняються відносно оплати послуг, що надаються виробником. При укладенні контракту послуги виробника оплачуються місцевою владою. Якщо ж послуги надаються на основі укладеного франчайза, то їх виробництво оплачується споживачем. Форма франчайзингу особливо підходить для надання комунальних послуг (електро-, газо-, водопостачання, надання телефонних послуг, послуг кабельного телебачення, громадського транспорту тощо).

6. Грант передбачає надання місцевою владою субсидії виробнику послуги. Типовими видами є прямі грошові гранти або гранти, що мають статус звільнених від податків. Така форма надання послуг застосовується при необхідності забезпечення житлом малоімущих верств населення, масових перевезеннях міським транспортом і в інших випадках. Ефект від надання гранту полягає в зниженні цін на товари і послуги для певних груп покупців.

У разі надання гранту виробником виступає приватна компанія (орієнтована на отримання прибутку), а місцеві органи влади і споживач виступають як співпосередники, оскільки місцева влада вибирає певних виробників для надання їм грантів, а споживач вибирає виробника. За цієї форми зазвичай і місцева влада, і споживач оплачують послуги виробника.

7. Надання послуг з використанням ваучера також спрямовано на заохочення споживання деяких видів товарів і послуг певним класом споживачів. Проте, якщо

система грантів субсидує виробника і обмежує вибір споживача, то система ваучерів надає субсидії споживачу і надалі – можливість щодо вільного вибору послуг і товарів на ринку. Тому ваучери, пов'язані, наприклад, з доплатами на житло, є своєрідною протилежністю грантам, що підтримують існування дешевого житлового фонду.

У разі застосування ваучерів, також як і грантів, виробником виступає приватна компанія. Проте, якщо при системі грантів виробника вибирає і орган місцевого самоврядування, і споживач, то при системі ваучерів споживач здійснює свій вибір самостійно. Так, ніхто, окрім законного власника житла, що здається, не має права вимагати в місцевому агентстві обміну на готівку ваучера, видаваного з метою часткового погашення вартості квартири.

8. Ринкові послуги, які характеризуються тим, що споживач самостійно вибирає вид послуги, її виробника (підприємство приватної форми власності) і оплачує вартість послуги напряму. Органи місцевого самоврядування тут можуть брати лише опосередковану участь у цій операції, встановлюючи різні стандарти на послуги.

На жаль, слід констатувати, що в Україні поки що практично неможливо зустріти використання всього комплексу зазначених організаційних форм надання послуг населенню з боку органів місцевого самоврядування. Тому запровадження комплексного підходу щодо надання послуг можна відзначити як перший напрям підвищення ефективності органів місцевого самоврядування.

Поза сумнівом, забезпечення життєдіяльності територіальної громади, надання якісних послуг населенню є пріоритетним напрямом діяльності органів місцевого самоврядування, і лише заради цього необхідно розвивати ефективно місцеве самоврядування. Але також без розвитку місцевого самоврядування є неможливим становлення і розвиток громадянського суспільства, тобто дійсна демократизація суспільного життя. Проте, розуміючи важливість розвитку місцевого самоврядування, необхідно визнати і те, що в даний час воно зіткнулося з низкою нових викликів, які неможливо ігнорувати і на які слід якимось чином відповідати. Походження цих викликів є подвійним: з одного боку, вони є наслідком процесів глобалізації, реалізації загальносвітових тенденцій, а з іншого – зміни взаємовідносин між державою і суспільством.

Узагальнюючи думки різних авторів з цього приводу [3; 5] можна віднести до таких викликів такі:

1. Вплив глобальних змін на місцевий рівень. Загальносвітові зміни, що відбуваються в політичній, економічній, соціальній, технологічній та інших сферах, здійснюють все більший безпосередній вплив на життя громадян у кожному окремому регіоні, місті або іншому населеному пункті. Отже, органи місцевого самоврядування повинні враховувати процеси глобалізації. Але окрім цього, дії місцевої влади в новій ситуації повинні бути чітко скоординованими на всіх рівнях управління, що дозволить виробити єдину стратегію, яка забезпечить розвиток відповідних територій як у короткостроковій, так і довгостроковій перспективі.

Не можна випустити з уваги і той факт, що в світі глобальної економічної конкуренції діяльність органів влади може бути важливим чинником створення

конкурентних переваг. З цього приводу, наприклад, М. Портер писав таке: “Деякі вважають, що найкраще для уряду – це бути пасивним учасником в процесі міжнародної конкуренції. Через те, що детермінанти національних переваг настільки глибоко вкорінені в національних та історичних особливостях й інших унікальних чинниках, вважається, що уряди безсилі. Тому найбільш відповідна для них роль – відсторонитися і дозволити діяти ринковим силам. Моя теорія, що підтверджується нашими дослідженнями, не підтримує цю точку зору. Державна політика впливає на національні переваги як позитивно, так і негативно” [6, с. 617].

Далі Портер відзначає, що існує багато напрямів державної політики, які впливають певним чином на національні конкурентні переваги: освітня політика, оподаткування, охорона здоров’я, антимонопольна політика, охорона навколишнього середовища й ін. Проте все те ж саме можна сказати і відносно створення місцевих конкурентних переваг за участі органів місцевого самоврядування.

2. Необхідність інтегрованого управління. Більшості громадян абсолютно однаково, на якому рівні влади їм надаватимуться послуги і прийматимуться рішення, що впливають на їхнє життя. Для них має значення тільки результат. Щоб зміни відбулися, а послуги, що надаються, дійсно відображали інтереси громадян, такі ключові сфери життя, як зайнятість, охорона здоров’я, освіта, боротьба зі злочинністю тощо повинні стати об’єктом сумісних і скоординованих дій центральної, регіональної і муніципальної влади, громадських організацій та інших інститутів.

Відзначене вимагає від органів місцевого самоврядування все більш активного використання в своїй діяльності підходів соціального партнерства, залучення зовнішніх підрядників. Об’єднання зусиль у наданні послуг органами місцевого самоврядування обумовлено також необхідністю спиратися в цьому питанні не тільки на інтереси громадян, але і на інтереси місцевого бізнес-співтовариства. Це дозволяє їм оптимізувати власні можливості і своєчасно виконувати вимоги, що пред’являються до них. Зрозуміло, що найбільш очевидно є необхідність об’єднання партнерських зусиль перед лицем надзвичайних ситуацій місцевого і державного масштабу (наприклад, повеней, пожеж, техногенних катастроф тощо), що вимагають негайних дій по цілому спектру напрямів.

У світі, де зв’язок здійснюється миттєво, від органів власті очікують такої ж швидкості надання послуг. У ракурсі цього завдання, що постає перед державними структурами і органами місцевого самоврядування, полягає в тому, щоб досягти стандартів якості і швидкості роботи, які існують у таких галузях, як, наприклад, банківська сфера і роздрібна торгівля, зберігши при цьому відмінні риси органів влади. А для цього на місцевому рівні повинні бути знайденими більш розумні й ефективні шляхи задоволення потреб і очікувань громадян, щоб органи місцевого самоврядування могли “дійти” до кожного члена місцевої общини, забезпечили йому різноманітні можливості для оперативної комунікації: особистий контакт, спілкування по Інтернету, звернення до центрів телефонного обслуговування тощо.

Таким чином, використання вищезазначених форм надання послуг місцевими органами самоврядування, а також урахування деяких викликів сучасності дозволяє зробити їх діяльність більш прозорою і ефективною, що надає більше можливостей для контролю влади з боку громадськості.

Література:

1. *Giariani, O., Stahel, W.* The Social Policy in the Service Economy // PA Times. – 1993. – № 19. – P. 1–8.
2. *Halachmi A.* IRM: Perspectives, Issues and Implications // International Journal of Public Administration. - 1994. – № 17(1). – P. 209 – 252.
3. *Hammer, M., Champy, J.* Reengineering the Corporation. – New York: Harper Business, 1993.
4. *Hillison W.A.* et al. (1995), Use and Audit of Performance Measures in the Public Sector, (Altamonte Springs, CA: Institute of Internal Auditors Research Foundation).
5. *Holzer M.* and K. Callahan (1998), Government at Work - Best Practice and Model Programs, (New York: Sage).
6. *Porter M. E.* (1990) The Competitive Advantage of Nations (London: Macmillan).

Надійшла до редколегії 22.09.2009 р.