

5. *Зотов В. Б.* Муниципальное управление / В. Б. Зотов, З. М. Макашева. - М. : ЮНИТИ ДАНА, 2002. - 523 с.
6. *Канке В. А.* Основные философские направления и концепции науки / В. А. Канке. - М. : Изд-во "Логос", 2004. - 327 с.
7. *Куйбіда В. С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. - К. : МАУП, 2003. - 571 с.
8. *Лившиц В. Н.* Оптимизация при перспективном планировании и проектировании / В. Н. Лившиц. - М. : Основы, 2004. - 415 с.
9. *Перегудов Ф. И.* Основы системного анализа / Ф. И. Перегудов, Ф. П. Тарасенко. - 3-е изд. - Томск : НТЛ, 2001. - 396 с.
10. *Плющ Р. М.* Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні : монографія / Р. М. Плющ, О. С. Ігнатенко. - Херсон : Вид-во ВАТ "Херсон. міська друк.", 2005. - 84 с.
11. *Рой О. М.* Исследование социально-экономических и политических процессов : учебник / О. М. Рой. - СПб. : Изд-во "Питер", 2003. - 368 с.
12. *Черныш Е. А.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка / Е. А. Черныш. - М. : Приор, 2009. - 207 с.

Вікторія Колтун,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування

та управління містом НАДУ

Організація взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади у сфері надання муніципальних послуг

У статті розглядається побудова відкритої системи з організації надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади; аналізуються перспективи утворення спільних для органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади систем управління якістю за територіальною ознакою.

Ключові слова: організація взаємодії, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, муніципальні послуги, система управління якістю.

In the article the construction of the open system from organization of grant of municipal services by the organs of local self-government and local organs of executive power is examined; the prospects of formation of general for the organs of local self-government and local organs of executive power of control system by quality on a territorial sign are analyzed.

Key words: organization of co-operation, organs of local self-overnment, local organs of executive power, municipalservices, control system by quality.

Постановка проблеми. У значній кількості сучасних вітчизняних наукових досліджень здійснюються спроби побудови ефективних механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування (далі - ОМС) і місцевих органів виконавчої влади (далі - МОВВ) у забезпеченні комплексного розвитку територій. Водночас, як свідчить досвід, оптимального підходу до побудови взаємодії вказаних органів публічного управління поки що не знайдено. Зважаючи на основні засади Концепції адміністративної реформи, наріжним каменем є переорієнтація органів управління на надання послуг. На нашу думку, надання муніципальних послуг є одним з інструментів розвитку територіальних громад. Водночас процес організації надання муніципальних послуг може сприятливо впливати на організацію взаємодії ОМС і МОВВ через здатність систем до відображення.

Аналіз останніх публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасними фахівцями у сфері державного управління вже сформовано комплекс теоретичних напрацювань, спрямованих на оптимізацію функціонування системи надання послуг. Зокрема, фундаментальними є праці таких відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, як: В.Б.Авер'янов [1], О.В.Берданова [2], В.М.Вакуленко [2], В.М.Долечек [3], О.С.Ігнатенко [4], І.М.Коліушко [5], В.С.Куйбіда [7; 8], В.О.Михайлишин [9], В.Д.Полтавець [11], В.М.Сороко [13], Ю.П.Шаров [14] та ін. У працях названих вчених були детально охарактеризовані питання організації взаємодії ОМС і МОВВ, особливості надання послуг, зокрема - муніципальних. Однак сучасність характеризується динамічними змінами правового поля, відбувається "нова хвиля реформ". Саме тому, на наш погляд, є необхідним розвиток методологічних підходів, які здатні забезпечити ефективне надання муніципальних послуг як одного з основних векторів організації взаємодії ОМС і МОВВ у комплексному розвитку територій.

Мета і завдання дослідження. Автор ставить за мету розробити підходи до формування відкритої системи з надання муніципальних послуг, яка буде інституціональним вираженням взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Більшість сучасних вітчизняних і зарубіжних методологів науки управління, у тому числі державного, наполягають на необхідності використання потужного евристичного потенціалу теорії систем. За допомогою теорії систем сьогодні активно вивчаються феномени місцевого самоврядування та державного управління. У наукових працях останніх років вказується необхідність наявності двох сторін ефективної системи - гнучкість (адаптивність) і жорсткість, що забезпечує стабільний каркас. Зважаючи на специфіку двох систем - ОМС і МОВВ, доцільним

видається їх аналіз як таких, що об'єднані у відкриту систему із надання муніципальних послуг на певних територіях. Іманентна єдність внутрішніх, глибинних процесів в ОМС і МОВВ як в організаціях дає змогу нівелювати існуючі розбіжності у принципах формування та функціонування цих систем, що належать до різних гілок публічної влади. Побудова стратегії взаємодоповнення на цьому сутнісному рівні матиме наслідком ефективну взаємодію під час надання муніципальних послуг. Питання взаємодії ОМС і МОВВ перебувають у центрі уваги науковців вже тривалий час. Одну із причин такої зосередженості можна пояснити думкою А.Р.Крусян: "чинна законодавча база обумовлює наявність у них широкої суміжної компетенції, яка пересікається (місцеві фінанси і бюджет; управління майном; питання забудови і благоустрою населених пунктів; питання землекористування і охорони навколишнього природного середовища; організація медичної допомоги населенню... та ін.)" [6, с. 13]. Як бачимо, сфера "суміжної компетенції", простір якої дає змогу формувати не тільки організаційні, а й інституційні форми взаємодії, збігається з основними видами публічних послуг.

Сучасне розуміння України як "сервісної держави" спонукає до вивчення можливостей оптимізації існуючої взаємодії ОМС і МОВВ крізь призму надання публічних послуг. Очевидно, що вказаний підхід зумовлює вивчення перспектив формування певної інституційної, організаційної платформи для побудови вказаної взаємодії у сфері надання послуг. Певні методологічні підходи до формування організаційної основи співпраці в аспекті створення спільних для ОМС і МОВВ інституцій були закладені в працях сучасних вчених. Так, В.С.Куйбіда, Р.Фрис наголошують, що доцільним є "створення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності мають характер узгодження дій у визначених сферах (економіка, фінанси і т.ін.)" [7, с. 91]. Оскільки державна політика сучасної України орієнтується на інтерпретацію повноважень ОМС і МОВВ як надання різноманітних публічних послуг населенню, то методологічно обґрунтованим видається твердження щодо необхідності забезпечення взаємодії між ОМС і МОВВ саме у цій сфері. Основним інструментом управління якісним наданням послуг виступає система управління якістю (далі - СУЯ). Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" від 11 травня 2006 р. № 614, в МОВВ поступово впроваджуються відповідні СУЯ, хоча сьогодні вони ще недостатньою мірою впроваджені. На наш погляд, буде раціональним кроком формування спільної для ОМС і МОВВ СУЯ за територіальною ознакою. Йдеться, передусім, про рівень адміністративного району. Районна державна адміністрація згідно із Законом України "Про місцеві державні адміністрації" організовує взаємодію у регіоні (ч. 4 ст. 35). Формування запропонованої спільної СУЯ за те-

риторіальною ознакою передбачає, на першому етапі, спільну організацію надання муніципальних послуг (далі - МП) виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, розташованих у межах даного адміністративного району і РДА та іншими органами, передбаченими у "Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади". Формування спільної для ОМС і МОБВ СУЯ за територіальним принципом на методологічному рівні передбачає трансляцію сутнісних характеристик системи ОМС - динамічність, та системи МОБВ - стабільність, у єдину надсистему місцевих органів публічного управління (далі - МОПУ). Інституційним вираженням, своєрідним втіленням вказаної взаємодії є наскрізна СУЯ, що є формою процесу взаємодії МОПУ через надання публічних послуг, зокрема - муніципальних. Динаміка і статика, як дві сторони системи, або процес і система, мають вираження на кількох рівнях, об'єднаних у єдину систему ОМС і МОБВ. СУЯ, у свою чергу, також є системою, що відображає процес, або процесом, втіленим у систему. Об'єктом спільної СУЯ, побудованої за територіальним принципом, є надання публічних послуг, у першу чергу - муніципальних.

Побудова спільних СУЯ за територіальною ознакою створить принципову можливість для вирішення найбільш суттєвих проблем сучасного місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в цілому. Виділимо дві групи проблем. До першої віднесемо організацію управління територіями, до другої - організацію надання публічних послуг. Як відомо, до кола першої групи вказаних проблем належать: недоцільний, неефективний розподіл повноважень, зокрема - дублювання функцій; нечіткість норм матеріально-фінансового забезпечення реалізації делегованих повноважень тощо. Під формулюванням "дублювання повноважень" ми маємо на увазі не тільки збіг функцій ОМС і МОБВ, а й відповідний перетин сфер компетенції між МДА та територіальних підрозділів МОБВ. Відомий вчений В.С.Куйбіда з приводу дублювання функцій наголошує: "Окремі визначені законодавством функції виконавчої влади на місцях також здійснюють місцеві (територіальні) підрозділи (органи) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів. Вони працюють у безпосередньому зв'язку з місцевими державними адміністраціями, особливістю яких ... є те, що в них певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції" [8]. Дублювання повноважень обумовлюється визначенням функцій місцевих державних адміністрацій відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", визначених у ст. 13, 17-27, та повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, визначених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" у ст. 27-41. Сучасний методологічний підхід інтерпретації повноважень (функцій) як послуг дає змогу вибудувати чіткі СУЯ з

надання публічних послуг (у нашому дослідженні - муніципальних) за територіальною ознакою, які в принципі унеможливають дублювання функцій/повноважень.

Друга проблема, яка буде вирішена за запропонованим підходом, - оптимізація надання муніципальних послуг. Фахівці сучасності одноставно констатують низку проблем сфери надання цих послуг: відсутність єдиних стандартів і процедур, типових для ОМС чи МОВВ (в порядку делегованого повноваження), навіть одного виду/рівня; неготовність сприймати населення як споживачів послуг; недостатня і/або невимірювана якість надаваних послуг тощо. Сучасні вчені вже запропонували підхід до надання публічних послуг через утворення "функціонально-територіальних одиниць". Зокрема, відомий учений В.С.Куйбіда пише, що "функціонально-територіальні одиниці можуть бути введені для ефективного надання освітніх, культурних, побутових та інших послуг" [8].

Очевидно, що цілісна для всього регіону (або АТО) система муніципальних адміністративних послуг має управлятися єдиною керуючою підсистемою, якою і є СУЯ, наскрізна для певної території. Правовою основою для побудови спільних СУЯ є Закон України "Про місцеві державні адміністрації", який передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати загальні органи й організації (ч. 4 ст. 35). Методологічною основою, яка дозволяє запроваджувати спільні для регіону СУЯ, є процесний підхід. Комплекс повноважень ОМС і МОВВ сучасні вчені трактують як функції, що можуть інтерпретувати як той чи інший процес. Розуміння процесу як форми існування системи у часі дає змогу застосовувати до управління функціями засади системного підходу.

Алгоритм розробки та запровадження спільної СУЯ за територіальною основою передбачає наступні етапи. Перший етап: визначення цілей запровадження наскрізних СУЯ в регіоні. До їх переліку, безперечно, відносять завдання уникнення дублювання функцій (повноважень), оптимізацію бюджетного процесу та низку інших вищезгаданих переваг. Крім того, будуть оптимізовані процеси управління наданням МП; підвищиться ефективність функціонування ОМС і МОВВ; нівелюються потенційні конфлікти між ОМС і МОВВ у процесі розподілу повноважень та їх матеріально-фінансового забезпечення, вектор взаємодії зміниться з негативного конфліктного на позитивну співпрацю; ОМС і МОВВ зможуть не тільки задовольнити потреби ТГ, а й певною мірою сформувані комплекс майбутніх очікувань (управління очікуваннями докладно описані у працях з управління якістю); у зв'язку із комплексом вищезгаданих позитивних зрушень поліпшиться економічна ситуація в регіоні тощо. Другий етап - визначення та опис проблем, які необхідно подолати в процесі запровадження спільної

СУЯ за територіальною ознакою. До вказаного кола проблем можна віднести: опір змінам; недостатній кваліфікаційний рівень профільних фахівців; відсутність вітчизняного досвіду побудови ефективних наскрізних СУЯ за територіальною ознакою; ризик нерозуміння з боку населення тощо. Третій етап: побудова наскрізної СУЯ за територіальною ознакою. Алгоритм повинен будуватися згідно з нормативним актом, яким би затверджувався Пробний стандарт побудови наскрізної СУЯ за територіальною ознакою. В загальних рисах можна передбачити, що першим кроком буде утворення Погоджувальної ради, органу, до складу якого ввійдуть представники ОМС, МОВВ та громадськості, причому остання має бути представлена всіма верствами, прошарками та групами, що функціонують на відповідній території. Окремо слід наголосити на необхідності включення до Погоджувальної ради представників бізнесу як потенційних надавачів низки МП, що можуть передаватися від місцевих органів управління третім особам.

Метою Погоджувальної ради має бути встановлення всіх видів повноважень (функцій), що належать до МП, узгодження процедур, процесів та прийняття рішення про структуру наскрізної для відповідного регіону СУЯ. Після прийняття вказаних стратегічних рішень підписується угода між ОМС, МОВВ та громадськістю про утворення згаданої СУЯ. Далі, фактично за ustalеними процедурами, відбувається процес її формування. До цього етапу належить навчання працівників, вивчення очікувань населення; рівень задоволеності існуючим станом надання МП; розробка стандартів МП та схеми аналізу їх якості; проведення внутрішнього та зовнішнього аудитів; впровадження системи електронного управління та документообігу, інші установлені процедури.

Як переконливо свідчить проведений аналіз, реалізація запропонованого нами підходу - впровадження наскрізної СУЯ за територіальною ознакою дасть змогу: 1. Визначити всі процеси, через які реалізується певна функція, у нашому контексті - повноваження, пов'язане із наданням муніципальних послуг (МП). Тобто знімається проблема недоцільного розподілу повноважень між ОМС і МОВВ. 2. Розробити і затвердити на загальнодержавному рівні єдині стандарти (з можливістю їх коригування з урахуванням специфіки регіону) надання МП, що не тільки оптимізує бюджетну систему (не говоримо лише про витратну частину, оскільки передбачається можливість утворення єдиного реєстру платних МП, що, очевидно, наповнюватимуть бюджет); виробить єдині очікування громадян всієї держави щодо рівня якості надаваних МП; але і забезпечить підвищення рівня довіри до влади. 3. Забезпечити реальне функціонування міжсекторального партнерства тощо. 4. Оптимізувати проходження державної служби і служби в органах місцевого самоврядування за рахунок передбачуваності дій державних службовців, посадових і службових осіб місцевого самовряду-

вання; чіткого розуміння ними виконуваних функцій; можливості здійснення прогнозів необхідної кількості профільних фахівців при розробці планів їх підготовки (перепідготовки) та складанні проекту державного бюджету. 5. Використовувати сильні та нівелювати слабкі сторони двох гілок публічного управління при їх функціональному частковому об'єднанні при створенні спільних СУЯ за територіальною ознакою.

Так, В.Михайлишин формулює основні проблеми, які виникають при функціонуванні СУЯ в ОМС: "Виконавчі органи не завжди можуть якісно виконувати покладені на них функції, оскільки не регламентована взаємодія окремих виконавчих органів, існує практика дублювання окремих повноважень. Недостатнім у системі органів місцевого самоврядування є контроль та внутрішній адміністративний аудит. За таких умов система управління позбавлена ознак раціональності та економічності. Відповідно, якість роботи виконавчих органів, комунальних підприємств та установ багато в чому залежить від суб'єктивних факторів, а не від відповідної системи управління" [9].

Як впливає з аналізу наведених проблем, всі вони обумовлюються атрибутивними ознаками системи МС - принципами автономії. Тому логічним вбачається шлях подолання вказаних проблем через розширення контурів розгляду можливої сфери утворення СУЯ до рівня системи органів публічного управління регіонального рівня, тобто включення до функціонування СУЯ і МОВВ. Органи, що належать до цієї гілки управління, як відомо, вибудовані на ієрархічній основі і їх функціонування досить жорстко регламентовано. Їх присутність у єдиній, цілісній СУЯ, створить необхідний каркас жорсткості і дозволить уникнути вищеназваних проблем. У свою чергу, впровадження СУЯ в МОВВ має також ряд суттєвих проблем, зокрема Л.Ю.Поліщук наголошує: "аналізуючи заходи щодо впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, а саме в місцевих державних адміністраціях, можна зробити висновок, що існують певні проблеми трактування вимог стандарту, а також їх практичної реалізації на місцях" [10]. Наявність можливостей адаптивності, що несуть ОМС, здатна знівелювати існуючі недоліки.

Висновки. Як впливає з проведеного дослідження, основним вектором формування взаємодії між ОМС і МОВВ є спільне надання публічних послуг, у наведеному контексті - муніципальних. Ефективним інструментом управління якістю надаваних муніципальних послуг у регіоні є спільна СУЯ, побудована за територіальною ознакою. Об'єктом такої СУЯ є надання публічних послуг (у дослідженні - муніципальних), суб'єктами виступають ОМС, МОВВ та громадськість. Запровадження описаної наскрізної СУЯ за територіальною ознакою урегулює комплекс функцій/повноважень ОМС і МОВВ, дозволить уникнути дублювання та конкуренції компетенцій; забезпечить якісне надання муніципальних послуг.

Перспективи подальших розвідок полягають у більш детальному вивченні процедур та очікуваних наслідків запровадження спільних наскрізних СУЯ за територіальною ознакою у комплексному розвитку територій. Крім того, значний науковий і практичний інтерес становить дослідження перспектив розширення переліку публічних послуг, надання яких регулюється спільною СУЯ за територіальною ознакою в контексті організації взаємодії ОМС і МОВВ.

Список використаних джерел

1. *Авер'янов В. Б.* До питання про поняття так званих "управлінських послуг" / В. Б. Авер'янов // *Право України*. - 2002. - № 6. - С. 125-126.
2. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакулєнко, М. Д. Василенко та ін. / за ред. Ю. П. Лебединського. - Ужгород : Патент, 2003. - 192 с.
3. *Долечек В.* Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг / В. Долечек // *Вісн. НАДУ*. - 2004. - № 1. - С. 217-224.
4. *Ігнатенко О. С.* Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні : монографія / О. С. Ігнатенко, Р. М. Плющ. - Херсон : Видво ВАТ "Херсон. міська друк.", 2005. - 84 с.
5. *Коліушко І.* Управлінські послуги - новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // *Право України*. - 2001. - № 5. - С. 30-34.
6. *Крусян А. Р.* Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Крусян А. Р. - Одеса, 1999. - 21 с.
7. *Куйбіда В. С.* Механізм взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування України / В. С. Куйбіда, Р. Фрис // *Регіон. екон.* - 2003. - № 1. - С. 91-94.
8. *Куйбіда В. С.* Проблеми та перспективи функціонування місцевих органів виконавчої влади / В. С. Куйбіда. - Режим доступу : http://www.social-science.com.ua/jornal_content/331/psychology
9. *Михайлишин В.* Упровадження системи управління якістю як інвестиція в підвищення конкурентоспроможності місцевого самоврядування / В. Михайлишин. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/PORTAL/soc_gum/Dums/2010_2/10mvdkms.pdf
10. *Поліщук Л. Ю.* Система управління якістю в органах виконавчої влади: нормативно-правовий аспект / Л. Ю. Поліщук. - Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2010-1/doc/4/07.pdf>
11. *Полтавець В. Д.* Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення якості надання громадських послуг : автореф. дис. ... канд.

наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 "Місцеве самоврядування" / Полтавець В. Д. - К., 2008. - 20 с.

12. *Прокоп П.* Досвід впровадження міжнародної системи управління якістю 180 9001:2000 на муніципальні послуги у Дніпропетровську / П. Прокоп, М. Гудзь, І. Бастрига // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 1. - С. 282-289.

13. *Сороко В.* Надання державних послуг як функція державного управління / В. Сороко, Н. Ходорівська. - Вісн. держ. служби України. - 2007. - № 3. - С. 10-27.

14. *Шаров Ю. П.* Становлення наукового напрямку менеджмент-орієнтованих підходів до підвищення результативності та ефективності публічного управління / Ю. П. Шаров. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_4/10syrepu.pdf