

УДК 338.46:352/354(477)

Н.І. Чухрай, Н.Ю. Глинський

Досвід підвищення якості послуг органів місцевого самоврядування українських міст

Розглянуто досвід українських органів місцевої влади у підвищенні якості адміністративних та управлінських послуг, що надаються населенню та бізнесу. Зокрема, проаналізовано методики, які найширше використовуються в Україні, а саме: стратегічне планування, програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів, впровадження систем управління якістю надання послуг виконавчими органами міських рад.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, якість послуг, система управління якістю, стратегічне управління, формування бюджету.

Нівелювання ієрархічної системи підпорядкованості різних рівнів влади в Україні (місцевого, регіонального, державного), поступове розширення сфери повноважень органів місцевого самоврядування є передумовами наближення центрів прийняття рішень до джерел виникнення проблем та витоків формування можливостей територіального розвитку. Очевидно, такі процеси слід трактувати як позитив, оскільки централізоване управління та регулювання усіх процесів, що відбуваються в державі (ситуація, характерна для України до 90-х рр.), не могло забезпечити ефективності задоволення суспільних потреб. Однак самостійність, яку отримують органи місцевого самоврядування, зокрема в містах, поряд із розширенням повноважень призводить водночас і до розширення кола їхньої відповідальності перед територіальною громадою за рівень та якість життя у місті, за формування сприятливого міського середовища.

Слід зазначити, що в реаліях сьогодення переважна більшість українських міст виявляється нездатною адекватно реагувати на вищевказані зміни, трансформуючи всю діяльність виконавчих структур місцевої влади з орієнтацією на результат. Це зумовлено рядом причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, серед яких основними є:

– *Неефективна система відносин бюджетів різних рівнів.* Поступове розширення кола повноважень місцевих органів влади неповною мірою співпадає із збільшенням їх фінансового забезпечення. На практиці це, зазвичай, призводить до того, що розмір недофінансування делегованих на місцевий рівень державних функцій (медичне забезпечення, середня освіта, соціальний захист населення) лягає тягарем і на без того невеликі місцеві бюджети: як правило, кошти виділяються з бюджету розвитку – тієї частини зведеного бюджету міста, яка несе його основне інвестиційне навантаження. Таким чином, більшість органів місцевого самоврядування в Україні в рамках власних фінансових можливостей спроможна на фінансування лише поточних потреб міста.

– *Відсутність підтримки з боку держави.* В Україні не існує загальнодержавних програм методичної чи консультативної підтримки органів місцевого самоврядування з широкого кола питань.

Конституція визначає чіткий поділ влади на центральну та місцеву. З огляду на цю обставину, панує думка, що центральний уряд не повинен інструкувати

органи місцевого самоврядування щодо їхньої діяльності, зокрема щодо управління за результатами роботи. Наведене твердження, можливо, є правильним у юридичному розумінні. Однак цілком очевидно, що така позиція не сприятиме підвищенню ефективності діяльності місцевої влади. Якщо у сфері послуг, що надаються на місцях, і сталися певні зміни на краще, то їх зумовили тільки власні ініціативи місцевої влади та обмін досвідом на «містечковому рівні». Незацікавленість центрального уряду управлінням на місцевому рівні можна пояснити, окрім іншого, й такими тривіальними причинами, як зосередженість на проблемах національного масштабу.

– *Брак кваліфікованих кадрів.* Нові завдання, що постають перед органами місцевого самоврядування в сучасних умовах, вимагають від посадовців не лише технічного адміністрування процесів, що відбуваються на місцевому рівні: окрім адміністративних послуг, пов'язаних із виконанням власних та делегованих державою функцій, до сфери компетенцій місцевої влади належить широке коло обов'язків, пов'язаних із наданням управлінських послуг.

Цілями статті є:

- дослідження практики впровадження у діяльність органів місцевого самоврядування українських міст новітніх підходів управління;
- аналіз та виявлення причинно-наслідкових зв'язків успішності результат-орієнтованих методів управління містом у вітчизняних умовах.

Управлінські послуги мають власну складну структуру. За функціями можна виділяти послуги інформаційно-аналітичного характеру (збір, аналіз, надання інформації для громадян і для ухвалення рішень), планування і прогнозування (генеральний план, стратегічний план розвитку, орієнтація підприємців на нові території забудови, вартість землі, розробка промислової політики і т.п.), організаційні (формування і реорганізації структури муніципалітету, розробка регламенту проведення фестивалів, свят і т.п.).

Увесь цей розширений перелік повноважень потребує фахівців відповідної кваліфікації, які, з огляду на відсутність попереднього досвіду, практично відсутні серед теперішнього складу місцевого чиновницького апарату більшості українських міст та залучення яких ззовні бачиться проблематичним, оскільки умови фінансового забезпечення держслужбовців усіх рівнів роблять неконкурентоспроможними позиції цієї професії на ринку праці.

– *Ментальний бар'єр.* У традиційній бюрократичній системі, притаманній для усіх рівнів державного управління в Україні до 90-х років, для того, щоб виконувати завдання, достатнім вважалося належне дотримання певних правил і регулятивних актів, здійснення контролю над ресурсами «на вході» та відсутність суперечностей природі державного сектора. Ця система працювала загалом добре в ті часи, коли перед урядом поставали не такі складні, як сьогодні, та більшою мірою стандартизовані завдання, а також коли дотримання правил вважалося важливішим за ефективність чи результативність. Вона, звичайно, зазнає критики тепер, оскільки працівники намагалися більше зосередитися на процесі, ніж на результатах, і не мали серйозних стимулів до ефективного використання коштів задля досягнення цілей.

Тепер управлінці, особливо на місцевому рівні, мають не лише обстоювати колективні інтереси на засадах справедливості та чесності, а й зважати на індивідуальні потреби людей і розв'язувати складні соціальні проблеми. Традиційні системи державного управління сформовано в такий спосіб, що вони не можуть бути гнучкими і швидко адаптуватися до змін. Натомість саме гнучкість і зосередженість на результаті набувають вирішального значення в умовах сьогодення: послуги набувають персоналізованих рис, виникає потреба в постійному адаптуванні, зростають вимоги до підвищення ефективності і постійно розширюється мережа приватних

надавачів послуг. За таких умов постає потреба в стимулах, які були б дієвішими за наявні, традиційні бюрократичні спонуки до підвищення результативності. До того ж, органи місцевого самоврядування в Україні постають перед дедалі складнішими проблемами, традиційні підходи до розв'язання яких більше не спрацьовують.

– *Внутрішній спротив з боку працівників виконавчих органів місцевої влади.* Будь-які зміни, що призводять до порушення усталеного ритму роботи в організації, зустрічаються з пасивним спротивом з боку осіб, яких вони стосуються. Вищесказане можна означити як правило, яке описує в тому числі внутрішню організацію праці в органах місцевого самоврядування українських міст. У цьому випадку це правило виражається у «тихому саботажі» управлінських рішень і вказівок або ж у суто формальному їх виконанні. Частково це можна пояснити боязню та несприйняттям інновацій працівників низової та середньої ланки, що є характерним особливо для старшого покоління.

Як результат вищеописаного – країни колишнього Радянського Союзу (в т.ч. Україна) характеризуються найменшими досягненнями в соціально-економічному вимірі за останні роки [1, с. 40].

Очевидною є необхідність застосування інноваційного підходу муніципального менеджменту для розв'язання завдань розвитку міста та підвищення ефективності діяльності місцевої влади. Загальною вимогою до такого підходу є створення систем управління, орієнтованих на результат, – тобто таких систем, у межах яких уся діяльність організації сконцентровується не на дотриманні правил та процедур, а на досягненні якомога вищого рівня задоволення потреб її клієнтів.

Даний принцип – принцип клієнтоорієнтованого (маркетингового) підходу – в комерційному секторі набув широкої популярності, і сьогодні з впевненістю можна стверджувати, що він у цій сфері вважається єдино правильним. Натомість на рівні суспільного управління загалом та управління територіальною громадою зокрема впровадження цього принципу у практику стримують багато чинників. Для України серед найвагоміших можна виокремити такі:

- недостатня суб'єктність органів місцевого самоврядування: не зважаючи на прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), Європейської хартії місцевого самоврядування, інших нормативних законодавчих актів, місцеве самоврядування в Україні не набуло головних рис суб'єкта управління територією, а саме – не отримало належного рівня повноважень та ресурсів для їх реалізації;
- слабка мотивація серед політичного керівництва на місцевому рівні (міський голова, депутатський корпус): відсутність єдиної концепції регіонального та місцевого розвитку на державному рівні, недостатня особиста мотивація керівників на місцях призводять до того, що підтримка з боку місцевих посадовців вищого рангу різного роду починань, спрямованих на підвищення ефективності діяльності місцевої влади є недостатньою, а в окремих випадках і навпаки – спостерігається значна протидія з їхнього боку. В той же час така підтримка має критично важливе значення, і її відсутність / протидія зводять практично нанівець будь-які ініціативи, метою яких є реформування системи управління містом.

Попри вказані вище обставини серед політичних кіл та чиновників на місцях зростає усвідомлення важливості питання реформування діяльності органів самоврядування у напрямку більшої їх відкритості та підвищення загальної ефективності їхньої роботи.

Завдяки міжнародній методичній і фінансовій підтримці в Україні понад 10 років впроваджуються проекти сприяння розвитку місцевого самоврядування, результатами яких стала імплементація кращих прикладів європейського та аме-

риканського досвіду територіального управління на вітчизняні умови. Більшість таких проектів стосувалося тематики управління містом. Історично першою групою методик, які почалися застосовуватися в управлінській практиці вітчизняних органів місцевого самоврядування, була група методик, що стосувалися сфери стратегічного планування розвитку міста.

При цьому конкретні методики, що застосовувалися для розробки стратегічних планів (СП) розвитку українських міст, як за формою, так і за змістом відрізнялися між собою. Зокрема, відстоювалися позиції як комплексного підходу, в якому б відображалися його соціальна, економічна, культурна та інші складові (СП Бердянська, Комсомольська, Долини, Івано-Франківська та багато інших), так і більш вузького, моносферного, де поняття територіального розвитку концентрувалося лише на економічній сфері (СП Рівного, Миколаєва, Дрогобича, Луцька та ін.).

З іншого боку, одні методики розробки стратегічних планів передбачали чітку орієнтацію на поділ поняття «розвиток» за попередньо визначеними напрямками (соціальний, економічний, комунальний, екологічний – СП Дубно), інші ж навпаки – концентрувалися лише на визначенні т.зв. «точок росту» – найвагоміших для майбутнього розвитку міста сфер та не передбачали всебічного охоплення системи його життєдіяльності (СП Івано-Франківська, Жовкви, Рахова та ін.).

Спільним в усіх випадках було те, що розроблена в процесі стратегічного планування схема була системою цілей різного рівня (коротко-, середньо- та довгострокових), що у своєму взаємозв'язку формували комплекс цілепокладання, який мав бути для даного органу місцевого самоврядування переліком орієнтирів для всієї його діяльності. Таким чином забезпечувався результатоорієнтований підхід дій місцевої влади у стратегічній перспективі.

З часом кількість міст, що запровадили практику стратегічного планування, сягла тієї критичної межі, яка дозволила робити певні узагальнення та підсумки.

Моніторинг реалізації стратегічних планів розвитку українських міст показав неоднозначні результати: в деяких містах (Коростень, Бердянськ, Комсомольськ, Долина) процес стратегічного планування не завершився лише на етапі розробки документа та формального затвердження його представницьким органом. Навпаки – реорганізація всієї системи управління містом, посилення громадського контролю, підтримка з боку міського голови дозволили трансформувати процес виконання стратегічного плану, обмежений, як правило, часовими рамками (5-15 рр.) у безперервний за своєю суттю процес стратегічного управління розвитком міста. Останній передбачає абсолютно іншу, відмінну від традиційного бюрократичного стилю, філософію управління.

Згідно з підходом стратегічного управління, на 180° змінюється напрямок вектора впливу у відносинах «громадянин–чиновник». На відміну від ситуації, в якій чиновницька сваволя почасти виступає вирішальним чинником при прийнятті того чи іншого рішення, вся структура органів місцевої влади трактується як своєрідне підприємство із надання послуг місцевому населенню.

Таким чином, у цих містах запроваджено систему моніторингу та актуалізації стратегічних планів, яка, окрім іншого, передбачає періодичне оцінювання ефективності їх реалізації, внесення (за необхідності) змін до документа, а також постійне відслідковування громадської думки мешканців з приводу поточної діяльності міської влади та ін.

Очевидно, такі приклади використання практики стратегічного планування в управлінні розвитком міста слід вважати позитивними. Однак подальший аналіз ситуації у цій сфері дає підстави стверджувати, що це є скоріше винятковими випадками, аніж тенденцією, яка дозволяє зробити висновок про ефективність

практики стратегічного планування в Україні. Все ж декларативний характер цих документів переважає над сприйняттям стратегічного плану як дієвого інструментарію для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Це пояснюється як загальними причинами, переліченими вище, так і деякими іншими, притаманними саме даній тематиці. На одну з них вказував А. Газарян ще на етапі започаткування стратегічного планування в Україні.

Вчений безспідставно стверджував, що потреба у стратегічному плані як допоміжному інструменті для місцевої влади повинна бути усвідомленою зсередини та ініційованою безпосередньо нею [2, с. 85]. Відповідне розуміння, на відміну від досвіду інших європейських країн, в Україні зазвичай було відсутнє: розробка стратегічних планів розвитку практично усіх вітчизняних міст є результатом їхньої участі в міжнародних програмах підтримки розвитку місцевого самоврядування, які передбачали залучення як закордонних, так і вітчизняних експертів для участі у стратегічному плануванні. При цьому участь у зазначених програмах є скоріше ініціативою відповідних консалтингових організацій, аніж органів місцевого самоврядування, які брали в них участь.

Така практика розробки стратегічних планів розвитку в більшості випадків призводила до того, що самі документи, навіть у випадку проходження усіх етапів їх формалізації, не відігравали значної ролі у діяльності міської влади, а його реальна цінність у покращенні життєдіяльності українських міст залишається сумнівною.

Іншою причиною загалом не завжди позитивного досвіду застосування стратегічного планування в управлінській практиці українських міст, на думку авторів, є те, що операційний рівень територіального управління у вітчизняних умовах недостатньо мірою узгоджується із сутністю стратегічного планування – орієнтацією на результат. Цей недолік стосується питань поточної діяльності органів місцевого самоврядування з надання послуг населення, організації бюджетного процесу на місцевому рівні, ряду інших суміжних причин.

Інакше кажучи, після забезпечення управління за результатами діяльності в органах місцевої влади на верхньому, стратегічному рівні, в Україні відчувається гостра потреба у глибокому реформуванні в місцевому управлінні усіх як внутрішніх процесів, так і тих, результатами яких користаються зовнішні суб'єкти (споживачі) – місцеві мешканці, підприємницький сектор, потенційні інвестори.

З огляду на це, в Україні за підтримки міжнародних благодійних фондів здійснюються пілотні проекти, метою яких є підтримка органів місцевого самоврядування в їх намаганнях оптимізації діяльності на операційному рівні. В цьому контексті найпомітнішими є проекти, що стосуються програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів та впровадження систем управління якістю в органах місцевої влади. Причому, слід зауважити, що ці процеси відбуваються не без підтримки держави.

Зокрема, у 2007 р. Міністерство фінансів затвердило «Програму поетапного запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України». Однак практична реалізація цієї програми мала лише пробний характер та стосувалася декількох міністерств, Житомирської та Львівської облдержадміністрацій [3].

Програмно-цільовий метод формування бюджету передбачає зовсім інший, відмінний від традиційного галузевого, підхід до формування бюджету, особливістю якого є те, що процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Завдяки цьому даний метод дозволяє посилити дієвість та ефективність органів місцевого самоврядування. В аналітичному плані він запроваджує у бюджетний процес важливі елементи аналізу зіставлення витрат і досягнутих результатів.

Незважаючи на те, що багато міст в Україні мали змогу застосувати практику формування місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом (до цієї когорти входять усі обласні центри та більшість міст обласного значення), в подальшому ця тенденція не набула поширення. Причини цього тривіальні: за вимогами того ж таки Міністерства фінансів обов'язковим є постатейне формування бюджетів усіх рівнів, тоді як програмно-цільовий метод має статус рекомендації. Висока трудомісткість процесу формування бюджету, на яку накладається нестача в органах місцевого самоврядування відповідних фахівців як у кількісному, так і в якісному вимірі, призводять до того, що на місцевому рівні поступово відмовляються від подвійного навантаження в ході провадження бюджетного процесу на користь обов'язкової складової, якою, власне, і є затверджена Мінфіном постатейна методика.

В якості передумов доцільності впровадження систем управління якістю в практику діяльності місцевих органів влади можуть свідчити дані вибіркового дослідження громадської думки, проведеного в рамках реалізації канадсько-українського проекту «Голос громадськості» (табл. 1).

Як видно з таблиці 1, мешканці вказаних міст неоднозначно оцінюють ефективність місцевої влади у вирішенні їхніх конкретних проблем. Значною мірою це зумовлено непрозорістю та забюрократизованістю процесу надання адміністративних послуг, яка притаманна для виконавчих органів місцевої влади практично усіх українських міст. Дублювання процесів, перекладання роботи самих чиновників на плечі громадян (це стосується збору додаткових довідок та погоджень та ін.) є тими характеристиками, за допомогою яких можна описати внутрішню організацію роботи міськвиконкомів, суміжних служб, комунальних підприємств.

Процес впровадження систем управління якістю в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні лише набирає обертів і поки невелика кількість міст мають відповідні підтверджуючі сертифікати. Лівова їх частка - це сертифікати ISO 9001-2000 – системи управління якістю, яка з 2006 р. стала частиною державної системи вітчизняних стандартів якості [4]. Серед міст, які отримали даний сертифікат першими, – Бердянськ, Комсомольськ, Коростень, Луцьк, Алчевськ, Бориспіль, Славутич та інші. Останній у 2007 році здійснив також сертифікацію міської ради за стандартами системи EFQM, які вважаються вищими від вимог ISO.

Вступним етапом до приведення діяльності місцевого органу влади до вимог ISO є формування реєстру адміністративних послуг. У процесі складання такого реєстру фактично проходить ревізія усієї діяльності органу місцевого самоврядування, виявляються та, як результат, усуваються дублювання тих чи інших функцій різних відділів міськвиконкому. При цьому, результати ревізії в різних містах суттєво відрізняються: у реєстр адміністративних послуг виконавчих органів Луцької міськради налічує 172 позиції, Коростенської – 104, Алчевської – 83, Бердянської – 881 [6]. В одних випадках це є результатом врахування місцевих особливостей, в інших – різним трактуванням поняття «адміністративна послуга».

Майбутні удосконалення часто стосуються оптимізації організаційної структури управління містом (приведення її у відповідність до вимог стандартів якості), покращення внутрішнього документообігу та комунікації та ін.

У цілому зміна поколінь на вітчизняному політичному спектрі призводить до того, що у сферу як державного, так і муніципального управління, хоча й поволі, проте приходять представники нової генерації, люди з новим світоглядом. Під впливом ззовні змушені змінюватися й досвідчені старші управлінці. Усе це спонукає до змін і в методах управління: як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях приходить розуміння того, що змінюється сама парадигма суспільного управління, де основне місце починають відігравати зовнішні щодо суб'єкта управління особи: мешканці, підприємці, інвестори. Адже саме вони є

Таблиця 1
Оцінювання опитуваними рівня реакції місцевої влади на звернення громадян (відповідь на питання "Чи була проблема розв'язана?")

Місто	Оцінка, % опитаних										Абсолютна різниця	
	2004 рік					2007 рік						
	відмова	так, проблема була розв'язана в прийнятний термін	так, проблема була розв'язана, однак це забрало надто багато часу	ні, проблема не була розв'язана	не знаю	відмова	так, проблема була розв'язана в прийнятний термін	так, проблема була розв'язана, однак це забрало надто багато часу	ні, проблема не була розв'язана	не знаю	так, проблема була розв'язана в прийнятний термін	ні, проблема не була розв'язана
Алчевськ	---	17,1	37,4	45,5		---	19,4	27,6	50,3	2,7	+2,3	+4,8
Коломия	---	28	20,6	48,6	2,8	2,3	27,5	19,4	40,9	9,9	+0,5	-7,7
Комсомольськ	1,9	38,5	19,5	40,1		40,6	20,4	31,7	43,3	---	-18,1	+3,2
Луцьк	---	27,4	29,7	38,4	4,5	---	18,3	23,9	50,5	7,3	-9,1	+12,1
Макіївка	---	20,4	13,4	64,3	1,9	--	12,2	22,4	62,8	2,6	-8,2	-1,5
Чернівці	12,6	20,3	20,2	37,7	9,2	1,7	19,4	30	44,1	4,8	-9,9	6,4

* Складено на підставі [5].

безпосередніми бенефіціаріями та, відповідно, оцінювачами всієї діяльності, яку здійснюють суб'єкти суспільного управління: органи державної, регіональної влади, органи місцевого самоврядування.

Перспективним напрямком для подальших досліджень у сфері впровадження управлінських інновацій у практику вітчизняних органів місцевого самоврядування є розроблення та відповідне наукове обґрунтування комплексного підходу, який базуватиметься на інтеграції та ієрархічній підпорядкованості всіх новітніх управлінських методик узгодженим цілям місцевого розвитку.

Список використаних джерел

1. Гудзь П. В. Технології муніципального управління на основі якості / П. В. Гудзь // Вісник ТНЕУ. – 2007. – №3. – С. 38-45.
2. Газарян А. Стратегическое планирование в местном самоуправлении. Теоретические заметки и методический материал для тренингов / А. Газарян. – К. ; Largis, 2002. – 100 с.
3. Програмно-цільовий метод бюджетування [Електронний документ]. – Режим доступу: URL http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=58626 (14.08.2008)
4. Політика Голодержслужби [Електронний документ]. – Режим доступу: URL http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=156669&cat_id=71200 (23.11.2009).
5. Захожа В.. Задоволеність населення міст (Алчевська, Чернігова, Коломиї, Комсомольська, Луцька, Макіївки) рівнем надання послуг / В. Захожа, О. Кучеренко, М. Огай [Електронний документ]. – Режим доступу: URL www.pvr.org.ua/ukr/library/surveys (23.11.2009).
6. Шаров Ю. П. Стандарти професійної діяльності службовців щодо надання якісних послуг / Ю. П. Шаров // Управління якістю в місцевих органах влади: досвід та перспективи : [матеріали міжнародної конференції «Управління якістю в місцевих органах влади: досвід та перспективи» м. Київ, 2008].

Чухрай Н.І., Глинський Н.Ю. Опыт повышения качества услуг органов местного самоуправления украинских городов.

Рассмотрен опыт украинских органов местной власти в повышении качества административных и управленческих услуг, предоставляемых населению и бизнесу. В частности, анализируются методики, которые чаще всего используются в Украине, а именно: стратегическое планирование, программно-целевой метод формирования местных бюджетов, внедрение систем управления качеством предоставления услуг исполнительными органами городских советов.

Ключевые слова: орган местного самоуправления, качество услуг, система управления качеством, стратегическое управление, формирование бюджета.

Chukhrai N.I., Glynskiy N.Yu. Experience of Upgrading of the Quality of Ukrainian Cities Local Authorities' Services.

Experience of the Ukrainian local authorities in quality upgrading of administrative and managerial services for population and business is exposed. The local budgets forming methods, which are wide used in Ukraine, are described, such as: strategic planning, programmatic and purpose method of local budgets forming, implementation of the systems of the quality of services control by the executive organs of city government.

Key words: local authority, quality of services, quality management system, strategic management, forming of budget.

Надійшло 30.11.2009 р.