
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07/.08(477)

М. В. Кондратенко

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано основні підходи до питання забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні. Розглянуто вітчизняні напрацювання в цій сфері в контексті запровадження принципів і цінностей Європейського Союзу. Автором визначено сучасні тенденції щодо забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні в Україні.

Ключові слова: публічні послуги, якість публічних послуг, сучасні тенденції, забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні в Україні.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку нашої держави одними з ключових питань, що потребують інтенсивних пошуків нових підходів та імплементації кращих вітчизняних і міжнародних практик, є питання щодо забезпечення якості публічних послуг, особливо на місцевому рівні.

При цьому розв'язування проблем якості є однаково актуальним як для місцевої влади, так і для бізнесу. На нашу думку, одне з пояснень полягає в тому, що «якість» інтегрує в собі різні параметри та характеристики і впливає не лише на ціну послуги (якщо такі послуги платні), але й на рівень довіри до конкретного підприємства чи органу влади.

Видається доцільним визначення в цій сфері основних тенденцій, що дозволять місцевій владі переорієнтувати місцеву політику на відповідність до вимог часу і зобов'язань України перед європейською спільнотою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем, пов'язаних із забезпеченням якості послуг, присвя-

чена значна кількість робіт українських та зарубіжних науковців (Т. Геблер, Д. Осборн, К. Худ, Дж. Ціммерман [1–3], В.М. Вакуленко, Ю.П. Лебединський, В.В. Наконечний тощо).

Проведений аналіз джерельної бази показав, що більшість досліджень у сфері публічних послуг сфокусовано на міжнародні практики, стандарти та вимоги до якості публічних послуг.

Втім, менше уваги приділено виокремленню ключових підходів і тенденцій до забезпечення якості всього комплексу публічних послуг на місцевому рівні, в тому числі державних та адміністративних послуг.

Мета статті – на основі аналізу напрацювань щодо забезпечення якості публічних послуг визначити сучасні тенденції у сфері забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досвід країн, які приєдналися до складу Європейського Союзу (далі – ЄС), доводить, що важливим етапом на шляху євроінтеграції є адаптування національного законодавства до норм і положень законодавства ЄС, у тому числі з питань надання послуг.

У цьому контексті підкреслимо, що «в рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог» [4].

З одного боку, має відбуватися збалансування, приведення нормативно-правових актів у відповідність до чинних орієнтирів, визнаних європейською спільнотою, в тому числі у сфері публічних послуг. З іншого боку, йдеться про потребу використати кращі міжнародні практики у сфері надання публічних послуг (електронних послуг) з тим, щоб отримати істотні переваги від використання ІТ-технологій.

Ключовий меседж останніх років, який просувається на міжнародних та європейських форумах, що головне завдання органів публічної влади полягає в наданні якісних публічних послуг та в оперативному реагуванні державної та регіональної політики на запити суспільства.

Комітет Міністрів Ради Європи (The Committee of Ministers of the Council of Europe) в одному з рекомендаційних документів (E-governance, 2004) висловив позицію щодо користі, потенціалу, закладеного в ініціативах електронного урядування для покращення відносин між органами публічної влади та іншими зацікавленими сторонами громадянського суспільства, підвищення якості публічних послуг та ефективності органів публічної влади (convinced of the potential of these initiatives to improve the relationship between public authorities and other stakeholders in civil society, enhance the quality of public services and improve the efficiency of public authorities) [5, с. 5].

В Україні пріоритетність розвитку публічних послуг у контексті реформи державного управління, на наш погляд, підсилило схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року (далі – Концепція). Для досягнення мети Концепції передбачено забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками:

- модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- управління розвитком електронного урядування [4].

У згаданому документі також визначено цілі розвитку електронного урядування в Україні й зазначено: «розвиток та підтримка доступних та прозорих, безпечних та некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг дасть змогу покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам, підвищити їх мобільність та конкурентоспроможність, зменшити корупційні ризики та забезпечити, щоб електронні послуги обслуговували економіку майбутнього» [4].

З огляду на це одну із сучасних тенденцій у сфері забезпечення якості публічних послуг в Україні, зокрема на місцевому рівні, можна охарактеризувати так: модернізація публічних послуг із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних, цифрових технологій.

У Національній програмі інформатизації [6], Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» [7] застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій у трикутнику «держава-бізнес-громадськість», зокрема електронним технологіям, відводять чільне місце.

У ході модернізації публічних послуг в Україні передбачено реалізацію комплексу заходів (рис. 1).

На підставі представленого на рис. 1 комплексу заходів можна розглядати модернізацію публічних послуг як перехід на новий етап взаємовідносин з окремими громадянами, бізнес-середовищем, інститутами громадянського суспільства, тобто з фізичними та юридичними особами. При цьому доступ до інформаційних ресурсів може відбуватися через налагоджену систему on-line послуг та завдяки реалізації принципу «єдиного вікна». Заходи зі стимулювання потенційних споживачів до



Рис. 1 Основні заходи із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за напрямом «модернізація публічних послуг»

Узагальнено за [4]

використання електронних послуг зменшать згодом витрати владних структур, прискорять час отримання послуг (інформації).

Позитивний досвід Канади, одного з лідерів «електронного урядування», країни, що має «одну з найбільш ефективних моделей державного управління» [8, с. 11], свідчить, що до 90% послуг надано через електронні сервіси (та/чи кол-центри/call-center), у тому числі на місцевому рівні (через муніципалітети). Втім, надання послуг через електронні засоби зв'язку доповнює, а не замінює інші засоби комунікації.

У будь-якому разі вибір розвитку електронного урядування як пріоритетного напрямку в Україні на найближчий період цілком відповідає світовим тенденціям. Однак не варто однозначно розглядати модернізацію публічних послуг лише через призму розвитку електронного урядування та зобов'язань України перед ЄС.

Переконані, що модернізація публічних послуг покликана вирішити і проблеми забезпечення якості цих послуг, що в кінцевому підсумку впливає на успішність реформи децентралізації публічної влади в Україні.

До принципів децентралізації можна віднести принцип доступності. У контексті обраної теми дослідження розглянемо поняття загальної доступності по відношенню до публічних послуг. На нашу думку, це передбачає:

- територіальну доступність (відстань, розташування, інше);
- фінансову доступність (змога сплатити вартість отриманої послуги в разі її платності);
- організаційну доступність (можна оцінити через показники повноти і зручності публічних послуг, отриманих місцевими жителями чи веб-доступності, якщо мова йде про надання електронних послуг).

Аналізуючи досвід реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади Естонії [9], Хорватії [10], Італії [11], ми дійшли висновку, що питання якості послуг залежить від відношення місцевої влади до цих питань і виконання управлінських функцій і повноважень органами публічної влади. З цих міркувань визначальною властивістю, складником якості публічних послуг пропонуємо вважати професіоналізм осіб, які задіяні в процесі надання публічних послуг населенню.

Зазначимо, що окреслені ідеї в частині підвищення ефективності публічного апарату та пов'язаних із цим трансформацій збігаються з науковими поглядами кінця ХХ століття, окремі з яких залишаються актуальними дотепер.

Так, варто згадати ідею застосування бізнесових підходів і перенесення їх у сферу публічних послуг. Прихильник цих ідей, відомий дослідник К. Худ, описуючи доктринальні компоненти «нового публічного менеджменту», (new public

management) наголошував на необхідності скорочення прямих витрат, дотримання більшої дисципліни, отримання користі від використання ресурсів із меншими втратами («do more with less») [2].

Водночас Д. Осборн та Т. Геблер [1] зазначають, як підприємницький дух, принципи й орієнтири здатні трансформувати державний сектор (how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector). Автори використовують вислів «reinventing government», суть якого полягає в переосмисленні ролі держави, формуванні нового типу уряду.

Втім переконані, що сьогодні однієї зміни філософії, переосмислення і перенесення у сферу публічного управління принципів із бізнесу недостатньо. Погоджуємося з думкою В.І. Козака, що «існує необхідність подальших кроків у напрямі впорядкування системи та структури органів публічної влади щодо функціонального сервісного принципу» [12].

Очевидно, автор має на увазі принципи і підходи сервісної моделі публічного управління. Тож, посадові особи місцевого самоврядування мають виробити чутливість до потреб громадян, застосовуючи для цього різні інструменти та методи.

Висновки і пропозиції. Спираючись на результати аналізу сучасних напрацювань і підходів, розгляду передового досвіду стосовно поліпшення якості публічних послуг на місцевому рівні (в тому числі міжнародного), можна виділити декілька сучасних тенденцій у сфері забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні. Одні з ключових сьогодні – модернізація публічних послуг, переведення їх частини в електронний формат у межах реалізації концепції «електронного урядування» (електронні послуги), підвищення якості через різні електронні сервіси та перенесення бізнесових підходів і принципів у сферу публічних послуг.

Важливим є створення сприятливих умов на місцевому рівні для отримання якісних публічних послуг, за ознакою повноти, зручності, якості та загальної доступності. При цьому під терміном «загальна доступність» запропоновано розглядати територіальну, фінансову та організаційну доступність.

Сучасною світовою тенденцією, особливістю є також співвіднесення якості публічних послуг та ефективності роботи органів публічної влади. За сьогоднішніх реалій результативним під час визначення критеріїв оцінки якості публічних послуг має стати пошук нових підходів до управління якістю з урахуванням сьогоднішніх проблем на місцевому рівні (брак коштів, кваліфікованих кадрів, неналежний рівень сервісу, зокрема послуг житлово-комунального сектору та сфери соціального захисту).

Попри переконливі фінансові та інші переваги реформи децентралізації публічної влади, органи місцевої влади в Україні змушені працювати за принципом жорсткої економії ресурсів, необхідністю підвищити якість публічних послуг з одночасним зниженням витрат на забезпечення цієї якості. Тому потрібне кадрове перезавантаження, формування структури органів публічної влади з числа професіоналів, здатних реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, як на національному, так і на місцевому рівнях.

Список використаної літератури:

1. Osborne D. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. AddisonWesley, 1992. 432 p.
2. Zimmerman, J. Positive Research in Accounting. Graduate School of Business. University of Wisconsin, 1980. P. 107–128.
3. Hood C. A public management for all seasons? Public Administration, 1991. V. 69. P. 3–19.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124>
5. Electronic governance (“e-governance”): Recommendation Rec. 15 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. 2004. URL: [https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec\(04\)15_en.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf)
6. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР (зі змінами і доповненнями від 01.08.2016 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>

7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України : Постанова Верховної Ради України від 31.03.2016 р. № 1073-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1073-19>
8. Система державного управління Канади: досвід для України / уклад. О.І. Максимова ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 60 с.
9. Ткачук А.Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки. Київ : К.І.С., 2015. 48 с.
10. Bapun Marijana. Governence and Public Administration in the context of Croatian accession to the European Union. URL: <http://www.ijf.hr/eng/EU2/Badjun.pdf>
11. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / УАДУ при Президентові України, Центр дослідж. адм. Реформи; за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля ; укр. пер. О.М. Шаленко ; наук. ред. В.В. Шульга. К.І.С. 2003. 346 с.
12. Козак В.І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2 (18). 20 с.

Кондратенко М. В. Современные тенденции в сфере обеспечения качества публичных услуг на местном уровне в Украине

В статье проанализированы основные подходы к вопросу обеспечения качества публичных услуг на местном уровне. Рассмотрены отечественные наработки в этой сфере в контексте внедрения принципов и ценностей Европейского Союза. Автором определены современные тенденции качества публичных услуг на местном уровне в Украине.

Ключевые слова: публичные услуги, качество публичных услуг, современные тенденции, обеспечение качества публичных услуг на местном уровне в Украине.

Kondratenko M. Modern trends in quality of public services at local level in Ukraine

The main approaches to the issue of ensuring the quality of public services at the local level are analyzed. Domestic developments in this area in the context of the implementation of the principles and values of the European Union are considered. The author identifies current trends in the quality of public services at the local level in Ukraine.

Key words: public services, quality of public services, modern trends, field of ensuring the quality of public services at the local level in Ukraine.