

ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

В.С. Колтун, к.держ.упр., доцент

І.Б. Гарькавий, к.держ.упр.

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Розглядаються інструменти управління результативністю надання місцевими органами публічного управління муніципальних послуг на регіональному рівні. Запропоновано комплекс інструментів ефективного надання муніципальних послуг, до якого входять SMART-метод управління результативністю, використання потенціалу принципів організаційної та правової автономії місцевого самоврядування.

Важливим фактором забезпечення регіонального розвитку є оптимізація надання адміністративних послуг, зокрема - муніципальних. Реалізація стратегічного курсу держави, викладеного у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році», передбачає наступне: «Серед першочергових завдань – децентралізація виконання функцій із надання адміністративних послуг, передача їх на рівень органів місцевого самоврядування...» [7]. Вітчизняні фахівці акцентують увагу на типових для сучасності проблемах сфери муніципальних послуг. «В Україні основними проблемами, що стримують розвиток сфери муніципальних послуг, є такі: ... значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня; ... », зазначається у [1].

Зважаючи на динамічний розвиток вітчизняного законодавства, зокрема – у царині надання адміністративних послуг, варто звернути увагу на наступне. Нормами Закону України «Про адміністративні послуги» [2] передбачено утворення окремих підрозділів у виконавчих органах місцевих рад: «Стаття 12. Центр надання адміністративних послуг. 1. Центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг». Також буде запроваджено посади «адміністратора - посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг

шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг» (Ст.13) [2]. Враховуючи необхідність раціонального використання бюджетних коштів, що особливо актуально для місцевих бюджетів, жорсткою вимогою є забезпечення їх ефективної діяльності.

Варто зазначити, що рядом країн ЄС запроваджено новітній елемент управління ефективністю надаваних послуг. Ним є SMART метод, що передбачає розробку системи індикаторів, за якими відстежується динаміка якості надання публічної послуги. SMART в даному випадку – аббревіатура англійських термінів: Specific (конкретний), Measurable (вимірюваний); Achievable (досяжний); Relevant (відповідний), Timed (визначений в часі). Всі наведені поняття встановлюють вимоги до якості індикаторів. На думку розробників даної методології, вкрай важливим є забезпечення моніторингу «розвитку показників ефективності. Вони мають відігравати конструктивну роль в управлінні послугами. Існують певні характеристики, які будуть визначати їх ефективність» [28] (див. *табл. 1*).

Таблиця 1

Критерії для показників ефективного управління [8]

<i>Актуальність</i>	Показники мають оцінювати аспекти діяльності, що є важливими для муніципалітету; вони повинні відображувати інтереси споживачів та впливових громадських організацій.
<i>Достовірність</i>	Дані мають сприйматися громадськими організаціями як надійні та достовірні, та підлягати незалежній перевірці. Важливо відноситися до процесу збору інформації уважно та прискіпливо. Залучення до роботи фахових співробітників допоможе забезпечити цей процес.
<i>Своєчасність</i>	Показники повинні містити інформацію, що має бути доступною для керівників та представників державних структур у будь-який час, коли вона їм необхідна, наприклад, для погодження бюджету та щоквартальних переглядів показників ефективності управління. Механізм збору даних, в тому числі своєчасність та періодичність, є дуже важливим.
<i>Ясність</i>	Показники мають бути простими, чітко визначеними та легкими у використанні; вони мають надавати зрозумілу інформацію.
<i>Зосередженість</i>	Має використовуватися обмежена кількість ключових показників, які зосереджуються на найбільш важливих аспектах послуг, що надаються. Інакше, управління стає обтяжливим, а не надає певні можливості.
<i>Порівнянність</i>	Показники мають підлягати порівнянню у часі, а також порівнюватися з аналогічними в інших органах місцевої влади.
<i>Приналежність</i>	Повинно бути зрозуміло, якою мірою змінилися дані про ефективність в результаті власної діяльності муніципалітету, а не зовнішніх факторів, на які муніципалітет впливає лише опосередковано.
<i>Економічна ефективність</i>	Має бути надана можливість збору даних про ефективність за розумною ціною та протягом певного проміжку часу.
<i>Гнучкість</i>	Показники не мають обмежувати інновації. Вони повинні бути чутливими до змін.

Джерело: Toolkit IV on strategic municipal planning and performance management at local level [8].

На наше переконання, підходи до оптимізації надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування варто шукати у площині їх функцій, закріплених у законодавстві в аспекті повноважень. Констатовані більшістю дослідників проблеми неякісного, тобто – неадекватного потребам, надання муніципальних послуг, можуть, на нашу думку, бути вирішені за допомогою ряду механізмів. Зокрема – організаційному та правовому, як таких, що не потребують значного залучення коштів при реалізації. Їх застосування варто «відпрацювати» у системі органів місцевого самоврядування, в якій діють принципи організаційної, правової та фінансової автономії і, проаналізувавши їх наслідки, транслювати, з урахуванням специфіки системи, в органи державного управління.

Що стосується *організаційного* механізму оптимізації надання публічних послуг, то найбільш яскравим його виявом у даному контексті може слугувати запровадження системи управління якістю (СУЯ) надаваних муніципальних послуг. Найбільш відомі вітчизняні практики побудови СУЯ у виконавчих органах місцевого самоврядування – міста Бердянськ, Кам'янець-Подільський, Комсомольськ, Вінниця, Бориспіль, Славутич та ряд інших. Необхідність забезпечити надання суб'єктам господарювання та громадянам адміністративних послуг сучасного європейського рівня, потреба у їх алгоритмізації, а також впровадження у Вінницькій міській раді системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 зумовили створення Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс». Головною метою реалізації проекту була перебудова всієї системи надання адміністративних послуг мешканцям міста, а не просто запровадження тих чи інших окремих вдосконалень. Суть нових стандартів, які запроваджувались, полягала в орієнтації на задоволення потреб клієнтів, а не фахівців, які надають послуги [4]. В рамках впровадження та реалізації проекту «Бориспіль – місто якості» під гаслом «Через якість — до міста європейського зразка» здійснюється надання якісних і доступних адміністративних послуг для громади міста; створено реєстр адміністративних послуг та інформаційно-довідковий центр, має викликати більшу довіру громадян до органів місцевого самоврядування [3].

Що стосується *правового механізму*, то значний інтерес становить нормотворча діяльність місцевих рад. Так, Львівська міська рада прийняла Рішення № 175 від 18.02.2011 «Про затвердження Концепції покращання надання публічних послуг виконавчими органами міської ради». Лейтмотивом Концепції є продовження поступального розвитку демократичних засад управління територіальною громадою. «У 1996 році у Львівській міській раді, в одній з перших на Україні, запроваджений електронний документообіг; у 2004 році створений уповноважений орган для роботи з мешканцями міста – відділ адміністративних послуг, який почав працювати за принципом “єдиного вікна”; створений реєстр послуг; протягом 2004-2006 років прописані адміністративні процедури виконавчих

органів та розміщені на офіційному сайті міської ради. У 2007 році створено управління «Дозвільний офіс». У 2009 році відділ адміністративних послуг реорганізований у Центр обслуговування мешканців. З початку 2010 року Центри обслуговування мешканців починають працювати і у районних адміністраціях, у яких також запроваджені нові принципи роботи з відвідувачами, що, у першу чергу, базуються на ввічливості, розумінні і бажанні допомогти, забезпеченні належних умов для прийому та реєстрації документів. У кінці 2009 року затверджений новий перелік послуг, який налічував 244 послуги. Протягом 2010 року цей перелік динамічно змінювався та доповнювався і станом на 20.10.2010 містив 348 послуг, що надаються виконавчими органами міської ради». Аналіз Концепції дає підстави стверджувати, що її реалізація спрямована на досягнення основної мети – сприяти покращанню якості надання публічних послуг у місті Львові, що надаються виконавчими органами міської ради через запровадження “універсамів послуг” [5]. Запропонований «Універсам послуг» може інтерпретуватися як *інституційна* основа надання публічних послуг. На нашу думку, інституційна складова є інтегруючим фактором, що поєднує організаційний і правовий механізми.

Водночас, просторовою основою для функціонування як організаційного, правового механізмів, так і для формування ефективної інституційної складової є територіальна організація влади в країні. На порядку денному сьогодні стоїть питання розробки нової концепції державної регіональної політики. Як зазначається у Щорічному Посланні Президента України В.Ф.Януковича до Верховної Ради України у 2011 році: «Нова конфігурація адміністративно-територіальних одиниць має визначатися відповідно до ... надання публічних послуг на рівні законодавчо визначених соціальних стандартів» [6]. Це додатково підтверджує чітку кореляцію між ефективним наданням адміністративних, у т.ч. муніципальних, послуг і управлінням регіональним розвитком, що є адекватним до поставлених цілей.

Як випливає з проведених досліджень, оптимізація діяльності місцевих органів публічного управління у сфері надання муніципальних послуг на регіональному рівні досягається шляхом застосування комплексу заходів. Суб'єкти впливу відносяться як до внутрішньої організації (прийняття рішення при запровадженні SMART-методу, тощо в структурі окремо взятого органу публічного управління), так і зовнішньої надсистеми (затвердження відповідних програм на регіональному рівні, а згодом – і на державному).

В результаті проведеного дослідження встановлено, що вітчизняна система надання муніципальних адміністративних послуг знаходиться на стадії формування. Визначено специфіку та переваги SMART-методу управління результативністю надаваних муніципальних послуг. Запропоновано комплекс інструментів, що здатен забезпечити ефективність надання муніципальних послуг, який, з урахуванням принципів синергетики,

взаємопідсилює ресурси та можливості SMART-методу управління результативністю, потенціалу принципів організаційної та правової автономії.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Жерліцин Д.К. Теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування. Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/5/03.pdf>
2. Закон України «Про адміністративні послуги». Закон від 06.09.2012 № 5203-VI. Електронний ресурс. [Режим доступу]: www.rada.gov.ua
3. Офіційний сайт Бориспільської міської ради. Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.borispol-rada.gov.ua>
4. Офіційний сайт Вінницької міської ради. Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.vmr.gov.ua/>
5. Офіційний сайт Львівської міської ради. Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.city-adm.lviv.ua/>
6. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір». Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.president.gov.ua/news/19738.html>
7. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році». Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.
8. Toolkit IV on strategic municipal planning and performance management at local level. Електронний ресурс. [Режим доступу]: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/centre_expertise/tools/Toolkit%20IV%20on%20PM%20%20SMP%20final%20version%20for%20publication.pdf

Матеріали надійшли 28 лютого 2013 р.