

І. О. Дробот,

д.держ.упр., завідувач кафедри управління
проектами ЛРІДУ НАДУ, м Львів;

П. М. Петровський,

д.держ.упр., завідувач кафедри державного
управління і місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК РЕСУРС ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Розкрито поняття “гарантування”, “ресурс гарантування” в контексті гарантування місцевого самоврядування. Обґрунтовано чинник якості адміністративних послуг як ресурс гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: гарантування, ресурс гарантування, місія місцевого самоврядування, життєдіяльність, децентралізація державного управління, якість адміністративних послуг.

Побудова в українському суспільстві незалежної, правової, соціальної держави, прагнення до європейської інтеграції, пов’язані з цими процесами суспільні ризики вимагають від місцевого самоврядування нових підходів щодо його організації, функціонування й розвитку. Досвід організації вітчизняного місцевого самоврядування, на думку експертів, вказує на те, що форми, методи, стиль його здійснення не відповідають європейським стандартам організації життєдіяльності на місцевому рівні, вимогам з децентралізації державного управління, засадам формування демократичного ладу в суспільстві. У новітній період розвитку українського суспільства місцеве самоврядування не набуло належної вагомості у врегулюванні суспільних відносин, не стало рушійною силою у суспільних перетвореннях. З огляду на це, логічним і закономірним постає питання забезпечення для місцевого самоврядування певних умов, які б гарантували його функціонування й розвиток відповідно до сучасних європейських вимог.

Формування цих умов обумовлюється конституцією країни, законами та підзаконними актами. Утім, зазначений правовий ресурс, зазвичай,

забезпечує лише організацію та регламентування місцевого самоврядування і майже не впливає на формування його якісних характеристик.

До вагомих чинників, що гарантують місцеве самоврядування в Україні належать правовий, організаційний, інституційний, людський ресурси, його матеріально-фінансова основа, ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність населення. Разом із тим чинником, що може надати місцевому самоврядуванню нових позитивних характеристик стосовно форм, методів, стилю здійснення відповідно до європейських стандартів організації життєдіяльності на місцевому рівні є, на нашу думку, якість адміністративних послуг, надаваних органами місцевого самоврядування.

Дослідженням проблеми гарантування місцевого самоврядування прямо чи опосередковано займаються вітчизняні науковці М. Баймуратов, О. Батанов, В. Бесчастний, В. Григор'єв, Ю. Делія, В. Кампо, А. Коваленко, П. Любченко, С. Саханенко, О. Сушинський, І. Щebetун та ін.

Якості адміністративних послуг та методології запровадження системи управління нею в органи державної влади і місцевого самоврядування присвячено праці В. Авер'янова Т. Безверхнюк, П. Калити, М. Лесечка, Т. Маматової, В. Мамонової, Н. Миронової, Т. Мотренка, Т. Пахомової, Ю. Шарова та ін.

Водночас, попри активні наукові пошуки в зазначених напрямках науки державного управління, додаткового наукового дослідження потребує проблема ресурсного забезпечення гарантування місцевого самоврядування, зокрема питання надаваних органами місцевого самоврядування адміністративних послуг та система управління їхньою якістю.

Мета статті – обґрунтування чинника якості надаваних органами місцевого самоврядування адміністративних послуг як ресурсу гарантування його функціонування в Україні.

Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: ідентифікувати понятійно-термінологічний апарат з означеної тематики дослідження; розглянути категорію «якості» в контексті «ресурсу

гарантування» системи місцевого самоврядування; довести необхідність запровадження в місцеве самоврядування України системи управління якістю, вибудованої згідно з вимогами міжнародного стандарту ISO 9001.

Виклад основного матеріалу. Розгляд якості адміністративних послуг як ресурсу гарантування місцевого самоврядування слід розпочати з означення пов'язаного з цим явищем понятійно-термінологічного апарату. У цьому дослідженні поняття “гарантування” місцевого самоврядування розглядається “...як комплекс політичних, нормативних, адміністративних, організаційно-правових, соціальних заходів держави і суспільства (громади) зі створення відповідних умов для його виникнення / організації, становлення і розвитку...”, що в сутнісному і понятійному аспектах є значно місткішим, ніж обумовлені чинним законодавством поняття “визнання” і “захист” місцевого самоврядування з боку держави, а під “ресурсами гарантування” розуміються “...матеріальні та нематеріальні засоби, можливості держави і громади, здатні прямо чи опосередковано формувати відповідні умови для здійснення місцевого самоврядування...” [1, с. 22].

Відповідно до розробленої й захищеної авторами концепції, гарантування місцевого самоврядування в Україні пропонується здійснювати через формування для його організації, функціонування й розвитку максимально сприятливих умов. Йдеться про розвиток місцевого самоврядування в контексті філософського положення “необхідних і достатніх” умов існування явища, де як необхідна умова гарантування виступає “державна” складова, котра, використовуючи свої ресурси (правовий, інституційний, людський, морально-психологічний, фінансово-матеріальну основу тощо), формує управлінську субстанцію місцевого самоврядування – “організаційно структурований інститут” у вигляді органів місцевого самоврядування, а як достатня – “громадівська” складова, що через ініціативу, самоорганізацію та суспільну самодіяльність населення створює таку форму співіснування – “системне суспільне явище”, мотиваційним

чинником виникнення якої є потреба в облаштуванні своєї життєдіяльності власними силами [1, с. 23].

Згідно з положеннями концепції, місцеве самоврядування лише тоді буде спроможним виконувати свою суспільну місію в повному обсязі, коли одночасно будуть виконуватись і необхідна, і достатня умови гарантування.

Зважаючи на основні положення суспільної місії місцевого самоврядування (організація життєдіяльності на місцевому рівні, децентралізація державного управління, деконцентрація влади, формування демократичних засад суспільного розвитку) слід зазначити, що всі її складові реалізуються через управлінські дії органів місцевого самоврядування і здійснюються у формі адміністративних послуг.

Існує низка різних визначень поняття адміністративної послуги. Їхній перелік доволі розлогий і навести його повний список не дозволяє обмежений обсяг цієї публікації. Нотомість, слід зазначити, що різняться між собою ці визначення хіба що вжитими для їхнього формулювання словосполученнями. За змістом же вони ідентичні.

Найбільш виразним і містким, на нашу думку, є визначення, згідно з яким адміністративна послуга розглядається як "...дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних та юридичних осіб через реалізацію власних повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у відповідному законодавчо визначеному порядку" [2, с. 16].

Очевидно, що зазначена у наведеному визначенні "дія" однаково може бути здійснена не тільки апаратом державного органу, а й органом місцевого самоврядування, якому так само законодавчо прописано повноваження "...щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних та юридичних осіб...". З огляду на це, визначення адміністративної послуги, що надається органом виконавчої влади, у змістовному аспекті, можна адаптувати до адміністративної послуги, надаваної органом місцевого самоврядування чи

його апаратом і розглядати як суб'єктивізовану дію, яка більшою мірою залежить від багатьох якостей “людського чинника”. Йдеться про те, що на якість цієї послуги можуть впливати не тільки рівень кваліфікації того чи іншого виконавця, а й такі характерні для кожної особистості особливості, як світосприйняття, професійна культура, освіта, досвід, виховання тощо. Підтвердженням цьому може слугувати той факт, що одну й ту ж адміністративну послугу два виконавці надаватимуть по-різному і, очевидно, з різною якістю.

Зрозуміло, що якість надаваних органами місцевого самоврядування адміністративних послуг відбивається як на об'єктах (населення, підприємства, установи, громадські організації тощо) місцевого самоврядування, так і на його суб'єкті – органах місцевого самоврядування.

Висока якість позитивно впливає, насамперед, на рівень організації життєдіяльності населення, створення сприятливих умов для ведення і розвитку підприємництва, ефективного управління, розпорядження та її комунальною власністю використання, узгоджує відносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що обмежує виникнення компетенційних спорів між ними, запобігає проявам корупційних діянь, сприяє організації та розвитку громадських інституцій, формує позитивний імідж органів місцевого самоврядування тощо, а отже, гарантує функціонування місцевого самоврядування як організаційно структурованого інституту, як системного суспільного явища, як функції громадянського суспільства.

Зовсім іншими є наслідки в разі надання адміністративних послуг з низькою якістю. Вітчизняний досвід надання органами публічної влади адміністративних послуг науковцями, політиками, експертами, практиками та пересічними громадянами оцінюється з точністю до навпаки, і відтворюється як відносини (між суб'єктом та об'єктом місцевого самоврядування), що регулюються переважно за допомогою хабарів, а відносини між органами публічної влади (місцевими органами виконавчої

влади та органами місцевого самоврядування) – через корупційні діяння. З цього можна зробити припущення, що в умовах України “якість адміністративних послуг”, і особливо їхній рівень, є тим додатковим ресурсом, який, зумовлюючи в державно-владних відносинах наведені вище позитивні процеси, гарантує якісне здійснення місцевого самоврядування, а отже, і його існування в цілому, і навпаки.

Міжнародний досвід організації державного управління та місцевого самоврядування свідчить про те що, одним з найбільш ефективних механізмів підвищення якості роботи органів публічної влади є запровадження в їхню діяльність певних стандартів які зумовлюють характеристики надаваних ними послуг, як щодо споживачів, так і щодо надавачів. Зокрема, у тому, що стосується потреб споживачів, у державно-владні відносини упроваджуються такі ж стандарти і процедури, як і в бізнес-середовище.

Найбільш поширеним підходом, спрямованим на досягнення цих цілей, є побудова в органах державного управління / місцевого самоврядування системи управління якістю, що відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001 (в Україні прийнятий як ДСТУ ISO 9001-2001).

Цей стандарт визначає вимоги до виконання внутрішніх процесів у будь-якій організації щодо забезпечення стабільної якості її продукції, або послуг. За час свого існування він став загальноприйнятим атрибутом організації, насамперед, успішного бізнесу, а в останні роки – і системи державного управління та місцевого самоврядування.

Управління якістю адміністративних послуг на місцевому рівні відбувається, зазвичай, через поєднання сучасних міжнародних стандартів та вітчизняної культури управління й досягається на основі застосування процесного менеджменту (Total Quality Management – загальне управління якістю, Business Process Reengineering – перегляд основ управлінської діяльності, Just-IN-Time Manufacturing – виробництво в контексті “саме вчасно” тощо), який здійснюється на таких основних принципах:

фокусування уваги на споживачах та інших зацікавлених сторонах організації, відповідність їх очікуванням; лідерство керівників організації на всіх рівнях; мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів удосконалення; управління організацією як мережею пов'язаних процесів; системний підхід до управління; постійне вдосконалення та інновації всіх складових діяльності організації; прийняття рішень на підставі фактів; взаємовигідні партнерські відносини з іншими організаціями [3, с. 18].

Досвід країн Центральної та Східної Європи (Польща, Угорщина, Латвія) свідчить про те, що широке впровадження систем управління якістю в системі державного управління є ще й ефективним інструментом її адаптації до вимог і традицій Європейського Союзу.

Першими в державно-владних відносинах України впроваджувати систему управління якістю почали органи місцевого самоврядування. На сьогодні сертифіковано системи управління якістю в меріях міст Бердянськ (Запорізька обл.), Комсомольськ (Полтавська обл.), Макіївка (Донецька обл.), Луцьк (Волинська обл.), Коростень (Житомирська обл.), Вінниця. Відповідна робота ведеться в меріях міст Славутич (Київська обл.), Кам'янець-Подільський (Хмельницька обл.) та ін.

Водночас, слід зазначити, що, попри нормотворчу підтримку держави [4], упровадження системи управління якістю в державне управління та місцеве самоврядування України ведеться вкрай повільно. Причинами цьому є організаційно-правові, інституційні чинники та фінансово-матеріальний стан органів місцевого самоврядування. Та головною причиною, на нашу думку, є все ж суб'єктивний чинник – консервативність посадових осіб місцевого самоврядування, ототожнення ними своєї функціональної діяльності з “адміністратором”, а не з “надавачем послуг”, небажання проводити працемісткі впроваджувальні заходи, котрі, як свідчить досвід упровадження наведених вище громад, вимагають здійснити низку необхідних послідовних кроків, а саме: розробити і прийняти (затвердити) Статут територіальної громади; упровадити офіційно узаконену міську

символіку та атрибутику; упровадити єдину локальну електронну мережу; розробити і прийняти план стратегічного розвитку територіальної громади; створити адміністративний відділ у міськвиконкомі, комітети мікрорайонів міста на громадських засадах; змінити процедуру прийняття місцевого бюджету на базі бюджетних слухань та вдосконалення системи розподілу ресурсів тощо [5].

Іншою причиною повільного упровадження міжнародних стандартів якості у систему місцевого самоврядування в Україні є не завжди зрозуміла мотивація запровадження їх. З огляду на це, метою запровадження системи управління якістю має стати прагнення органу місцевого самоврядування перетворити обумовлені Статутом загальні вимоги його функціонування на конкретні операції та процедури посадових осіб, службовців та співробітників, які гарантовано можуть надаватися споживачам і ними ж контролюватись.

Узагальнений досвід упровадження системи ISO 9001 у вітчизняне місцеве самоврядування вказує на те, що, попри її націленість, насамперед, на запити споживачів, для функціонування органів місцевого самоврядування вона гарантує послідовну діяльність та її відповідність вимогам попередньо установлених процедур надання адміністративних послуг та їхнє регулярне удосконалення; створює можливість підвищення рівня керованості та контролю в системі управління; формує високі стандарти обслуговування та повне інформаційне забезпечення населення; сприяє раціональному використанню ресурсів; наближує до чинних в ЄС стандартів якості; надає можливість збільшення якісних та перспективних контактів з потенційними вітчизняними і закордонними партнерами та інвесторами; підтверджує високу якість задоволення суспільних потреб та здійснення публічної служби відповідно до сертифікату якості ISO.

Володіння сертифікатом якості ISO 9001 є підтвердженням досягнення органом місцевого самоврядування поставленої мети і вказує на те, що він (орган місцевого самоврядування) є компетентним партнером та виконавцем

як для користувачів послуг, так і для партнерів, а також що його пропозиціям можна вірити.

Узагальнюючи вищенаведене, слід зазначити, що запровадження та неухильне дотримання в місцевому самоврядуванні міжнародних стандартів управління якістю сприяє розбудові системи ефективного управління справами територіальної громади, впорядкуванню процесів, що створюють позитивний імідж посадових осіб в очах громадськості, забезпечує прозорість і простоту прийняття управлінських рішень, гарантує сертифіковану на найвищому рівні якість їх, формує загальну культуру та дотримання вимог етики посадовими особами та службовцями місцевого самоврядування.

Отже, впровадження системи управління якістю адміністративних послуг не просто докорінно змінює організаційну структуру, функції та повноваження органів місцевого самоврядування, вона змінює саму філософію надання їх. З упровадженням системи управління якістю, у процесі надавання адміністративних послуг відбувається формування механізму конкуренції, який відповідно до законів ринку сприяє зниженню їхньої вартості, підвищенню якості, прозорості у відносинах між споживачем і надавачем, а на загал наближує територіальну громаду до стану самодостатності.

Крім цього, система управління якістю через зворотний зв'язок, передбачає постійне відстежування рівня задоволеності споживачів надаваними послугами. Її механізм, на думку експертів, спрямовано, передусім, на аналіз отриманих даних, перегляд процесів системи та їхнеподальше вдосконалення. Існує думка, що "...стандарт одночасно виступає:

- ресурсом для самооцінки як органу державної влади/місцевого самоврядування, так і його персоналу;
- інструментом підтримки процесу розвитку громадянського суспільства, необхідних перш за все для того, щоб громадяни усвідомлювали

та розуміли, що влада не лише цікавиться їх думкою щодо якості надаваних державних послуг, але й враховує їх побажання” [6]. Це створює передумови причетності громадянського суспільства до організації своєї життєдіяльності, здійснення її власними силами, не покладаючись тільки на державу, а отже, формує громадську уяву щодо сприйняття місцевого самоврядування як функції громадянського суспільства з урегулювання відносин з державою. Отже, запровадження в місцеве самоврядування системи управління якістю адміністративних послуг, з одного боку, підвищує довіру до органів місцевого самоврядування, а з іншого – формує у громадян відчуття причетності до їхньої діяльності, а отже, наряду з “необхідною” створює ще й “достатню” (громадівську) умову гарантування місцевого самоврядування.

Узагальнюючи вищенаведене можна дійти певних висновків.

В умовах сучасного державотворення України гарантування місцевого самоврядування, або ефективне виконання ним своєї суспільної місії відбувається завдяки залученню правового, організаційного, інституційного, людського та інших ресурсів. Утім, його організація та функціонування свідчать про те, що самоврядування не тільки не стало рушійною силою суспільних перетворень, а й не виконує своїх функцій щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні. Вагомим чинником, що дозволяє підвищити ефективність здійснення місцевого самоврядування щодо організації життєдіяльності та щодо інших складових своєї суспільної місії – децентралізації державного управління, деконцентрації виконавчої влади, формування демократичних засад суспільного розвитку, є якість адміністративних послуг, надаваних органами місцевого самоврядування.

Якість адміністративних послуг і запроваджена система управління нею формують в органах місцевого самоврядування нову філософію їх надавання, яка, насамперед, полягає в усвідомленні того, що посадова особа місцевого самоврядування це – не “адміністратор”, а “надавач послуг”, який завдяки внесеному у процес надавання послуг механізму конкуренції, дбає

про підвищення рівня їхньої якості, намагається знизити вартість послуги, робить її доступнішою, а сам процес – прозорішим.

Зважаючи на це можна стверджувати, що якість адміністративних послуг поряд із фінансово-матеріальною основою, правовим забезпеченням, організаційним, інституційним, людським та іншими ресурсами створює необхідні й достатні умови для функціонування місцевого самоврядування в Україні, отже, гарантує його існування як системного суспільного явища.

Отже, чинник “якості” адміністративних послуг у понятійно-термінологічному аспекті відповідає визначенню “ресурс гарантування” і в цьому контексті може бути вживаним у наукових дослідженнях гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Подальше дослідження “ресурсів гарантування” в понятійно-термінологічному аспекті слід проводити в напрямі інформаційного забезпечення місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Дробот І. О. Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.04 – місц. самовряд. / І. О. Дробот ; Нац. акад. держ. упр. – К. : [б.в.], 2010.
2. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
3. Шахов В. М. ISO 9000. Системи управління якістю: от идеи до воплощения : монография / В. М. Шахов, А. Л. Голубенко, Р. В. Петренко. – Луганск : ЛОТ, 2004. – 204 с.
4. Про запровадження системи управління якістю відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України № 614 від 11 травня 2006 р. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
5. Могильний С. Інноваційні технології впровадження системи управління якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту 9001 в органах місцевого самоврядування (на прикладі м. Бердянська) // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (1). – С. 267.
6. Стрілець М. Запровадження міжнародних стандартів системи управління якістю в діяльності органів державної влади як запорука конкурентоспроможності української держави / М. Стрілець // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ. – 2008. – Вип. 1 (33). – С. 352.

Drobot I. O., Petrovskyi P. M. The quality of the administrative services as a resource of the local self-government's guarantee in Ukraine: the conceptual-terminological aspect.

The concepts “guarantee” and “resource of guarantee” in the context of the local self-government's guarantee are discovered. It is grounded the factor of the administrative services' quality as a resource of the local self-government's guarantee in Ukraine.

Key words: guarantee, resource of guarantee, mission of local self-government, vital activity, decentralization of public administration, quality of administrative services.

Дробот И. А., Петровский П. М. Качество административных услуг как ресурс гарантирования местного самоуправления в Украине: понятийно-терминологический аспект.

Раскрываются понятия “гарантирование”, “ресурс гарантирования” в контексте гарантирования местного самоуправления. Обосновывается фактор качества административных услуг как ресурс гарантирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: гарантирование, ресурс гарантирования, миссия местного самоуправления, жизнедеятельность, децентрализация государственного управления, качество административных услуг.