

Л. Зубач

РОЛЬ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕПОХУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Зазначено, що роль і значення місцевого самоврядування буде все більше зростати в умовах економічної глобалізації та міжнародної інтеграції, особливо це стосується надання муніципальних публічних послуг, зважаючи на позитивне сприйняття та поступове впровадження сервісної концепції державного управління у більшості цивілізованих країн світу.

Ключові слова: муніципальна послуга, глобалізація, локалізація, сервісна концепція державного управління, місцеве самоврядування, ефективність.

Людство вступило у XXI ст., що ставить перед світовою спільнотою, і перед окремими державами нові виклики, які неможливо ігнорувати. У сучасному світі розпочались і активно розвиваються глобалізаційні процеси, які мають відношення не лише до визначення напрямків соціально-економічного розвитку держав, вони безпосередньо впливають також на зміну державного управління та місцевого самоврядування у всіх країнах.

Другим важливим чинником розвитку сучасних держав є їх демократичність і соціальна спрямованість, при яких за аксіому береться твердження, що людина, її права та інтереси є найвищою соціальною цінністю. Відповідно саме інтереси та благополуччя окремої взятої людини є критерієм ефективності влади, яка на сьогодні має, здебільшого, не керувати, а надавати послуги мешканцям. Яким же чином можна забезпечити ефективність діяльності влади в умовах глобалізації та міжнародної інтеграції? Чи не є ці речі відірваними від життя конкретної людини і чи немає суперечності між двома наведеними тенденціями людського розвитку? Саме цій проблематиці буде присвячена ця стаття.

Аналізу вказаної проблематики присвячена певна кількість праць як українських науковців (В. Тимошук, А. Ліпенцев, В. Петровський та інші), так і зарубіжних авторів (Д. Осборн і Т. Геблер, Д. Кеттл та інші), які описують сучасні тенденції трансформації державного управління в умовах економічної глобалізації та міжнародної інтеграції, а також зміну парадигми владної діяльності від бюрократичного до сервісно-орієнтованого підходу.

Водночас залишається відкритим питання взаємодії вищезазначених тенденцій на локальному рівні та їх впливу на функціонування місцевого самоврядування в громадах, зокрема в частині надання муніципальних послуг.

Метою статті є дослідження ролі муніципальних послуг та вивчення особливостей їх надання в умовах прогресуючої глобалізації та наявних тенденцій реформування державного управління.

Розвитку місцевого самоврядування протягом століть протистояв процес централізації державного управління. Централізація влади була необхідною в умовах постійних зовнішніх загроз: конфліктів, воєн, криз тощо. Тому тривалий час між державою і місцевими громадами була об'єктивна суперечність, спричинена необхідністю

мобілізації державою усіх організаційних та фінансових ресурсів для протидії зовнішнім загрозам.

Інакшим чином розглядається питання ефективності влади у сучасну епоху. У світі, де часові і просторові кордони відіграють все меншу роль, відбувається процес кристалізації нових центрів влади. З одного боку, певна частина функцій держави передається міжнародним інституціям. З іншого боку, у цивілізованих країнах постійно збільшується роль та значення місцевого самоврядування. Пов'язано це з тим, що повноваження місцевого самоврядування стосуються вирішення різноманітних питань, які найбільше наближені до мешканців, їх неможливо передати якимось наднаціональним органам, натомість ефективне вирішення цих питань має ключове значення для забезпечення стабільності у кожній країні.

Таким чином, в умовах інтенсифікації процесів міжнародної інтеграції, зменшення загального числа воєн та конфліктів, “природне” протиріччя держави і місцевого самоврядування нівелюється. Навпаки, сама держава стає зацікавленою у здійсненні ефективної регіональної політики, у сильному місцевому самоврядуванні, яке в епоху глобалізації повинно стати ще одним центром кристалізації публічної влади та необхідною умовою її ефективного здійснення.

У доповіді Світового банку “На порозі XXI століття. Доповідь про світовий розвиток 1999/2000 року” розглядаються два основні напрямки, за якими відбуваються перетворення у сучасному світі – глобалізація і локалізація. Могутніми рушійними силами цих процесів є нові можливості інформаційних і телекомунікаційних технологій, а також все більше усвідомлення мільйонами людей у всьому світі своїх прав щодо можливості безпосередньої участі у громадському житті та державному управлінні.

Оскільки потенційний вплив цих тенденцій величезний, вони відкривають безпрецедентно широкі можливості для розвитку і росту, але водночас є загрозою економічної та політичної нестабільності, яка може підірвати те, що було так важко досягнуто протягом багатьох років.

Саме тому поняття глобалізації і локалізації викликають сильну реакцію: як позитивну, так і негативну. Глобалізацію вітають за створення нових можливостей, наприклад у контексті розширення доступу до ринків і передачі технологій, які можуть стати передумовою для росту продуктивності і підвищення життєвого рівня. Але її також побоюються і часто критикують за те, що вона подекуди може призвести до нестабільності і небажаних змін. Локалізацію вітають за те, що вона активізує участь широких верств населення у процесі прийняття рішень і надає їм більш широкі можливості щодо визначення умов їх життя. Децентралізуючи уряд, для того, щоб більше рішень приймалося на субнаціональному рівні, ближче до виборців, локалізація сприяє більш ефективному і чутливому управлінню. Але вона може ставити під загрозу макроекономічну стабільність. Наприклад, національний уряд може бути вимушений фінансово рятувати місцеві органи, які запозичили надто великі фонди і нерозсудливо їх витратили [1].

Таким чином, можна стверджувати, що в сучасних умовах у державному управлінні сформувалася нова парадигма, обумовлена посиленням амбівалентних процесів: у соціальній фрагментації і централізації, в автономізації і інтеграції. У бізнесі ця тенденція сформульована як “парадокс Нейсбіта”: “чим вищий рівень глобальної економіки, тим сильнішими повинні бути її “найдрібніші” учасники”. Аналогічна тенденція спостерігається в дисперсії владної вертикалі, що посилюється, і передачі низки функцій місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування [2].

У доповіді Світового банку глобалізація і локалізація не звеличуються і не критикуються. Скоріше вони розглядаються як явища, які не повинні ігноруватися ні однією програмою розвитку. Не варто також розраховувати, що процеси глобалізації і локалізації припиняться чи втратять свою інтенсивність. У міру того, як глобалізація сприяє функціональному зближенню різних віддалених один від одного регіонів світу, а локалізація – диверсифікації політичних умов, цілком ймовірно, що успішна політика розвитку буде призводити до бажаних результатів швидше, ніж раніше, в той час як наслідки неправильної політики будуть проявлятися швидше і будуть більш болючими [3].

Іншими словами, якщо держави будуть усвідомлювати важливість місцевого самоврядування (“локалізації”) і всіляко підтримувати його, то розвиток може відбуватиметься значно інтенсивніше, ніж раніше. Якщо ж ця тенденція буде ігноруватися, то процеси теж відбуватимуться швидше: але процеси не розвитку, а падіння.

Яскравий приклад “ігнорування” вищевказаних тенденцій – теперішня Українська держава, у якій протягом останніх кількох років було відібрано у місцевого самоврядування значну частину повноважень, унаслідок чого держава опинилася на межі колапсу. На сьогодні, після перемоги “Революції гідності” 2014 р., держава задекларувала необхідність децентралізації влади та проведення реформи місцевого самоврядування. При цьому вважаємо, що навіть в умовах анексії Криму Російською Федерацією та наявності зовнішньої загрози для інших територій України, проведення цієї реформи є необхідним кроком, адже саме передача повноважень та фінансів на місця є найкращим методом нейтралізації усіх передумов для виникнення сепаратистських течій.

Другою важливою тенденцією реформування державного управління, яка відбувається в сучасних умовах, є зміна бюрократичного підходу до вирішення суспільних питань на сервісну концепцію управління, коли основою владної діяльності є “служіння” людині. Основою сервісної концепції державного управління є доктрина послуг, ефективне та результативне надання яких повинно бути основним завданням органів влади.

Конституцією України чітко визначено, що людина є найвищою соціальною цінністю, а народ – єдиним джерелом влади [4]. При цьому оскільки, здебільшого, свою владу народ здійснює через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, то і діяльність цих органів влади повинна бути спрямованою на забезпечення потреб та інтересів народу загалом та кожної конкретної людини зокрема, – “служити” їм.

Цей підхід у сучасних умовах повинен бути не лише теоретичним, але і практичним дороговказом та основним постулатом для самої держави щодо визначення її функцій та напрямків діяльності. Не громадяни повинні служити державі, а держава є організацією на службі у суспільстві. Органи публічної влади не керують громадянами, а надають їм послуги, тобто вчиняють різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав і свобод.

Отже, сервісна концепція державного управління – це сучасне розуміння соціального призначення держави, за яким пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інститутів – надання публічних послуг [5].

Така концепція державного управління суттєво відрізняється від традиційної моделі управління у державних адміністраціях, що базувалася на розумінні держави як сфери

діяльності спеціально підготовлених фахівців – бюрократів, що діяли згідно встановлених правил регулювання та для яких послуги громадянам – лише одна з функцій.

У 80-х рр. ХХ ст. розпочалося глобальне реформування у сфері державного управління, яке зачепило багато країн – від Монголії до США. Ці реформи було націлено на переосмислення ролі держави і урядових організацій та їх взаємовідносин із громадянами. У першій половині 90-х рр. ХХ ст. до цього процесу долучилися східноєвропейські і пострадянські країни, які також почали активний пошук ефективніших моделей державного управління.

Політичним чинником глобальної революції державного управління було те, що в сучасних умовах уряди та системи влади і управління різних країн світу перетворюються на невід’ємних суб’єктів глобальної економіки та глобальної політичної системи. Тож визначального значення набуває такий чинник та інтегрований показник, як рівень конкурентоспроможності національної влади і системи адміністративного управління [6].

На сьогодні у більшості країн розвиненої демократії традиційна модель державного управління була змінена на більш гнучкі моделі. Їх основою є так званий Паблік менеджмент (Public Management) – це підхід до управління у державному секторі, який зорієнтований на активне використання успішних практик та інструментів бізнес менеджменту у діяльності публічних органів влади.

Основний акцент Паблік менеджмент робить на результатах, ефективності діяльності та наданні якісних послуг, які можна отримати шляхом: управління за цілями; використання маркетингу; застосування ринкового механізму через взаємодію його елементів (попиту, пропозиції, ціни та конкуренції); стратегічного управління; застосування сучасних HR-технологій; залучення персоналу до управління; розвитку організаційної культури, відповідальності, підзвітності.

Public Management можна розглядати як певну угоду між політиками та громадянським суспільством, з одного боку, та державними службовцями – з іншого. Політики та громадянське суспільство вимагають державного сектору, який більше орієнтований на сервіс. У відповідь вони бажають надати державним службовцям більше автономності та кращих засобів для їх роботи [7].

Класики державного менеджменту Д. Осборн і Т. Геблер у своєму відомому дослідженні “Перебудова уряду” (Reinventing Government) зазначали: “Найбільш підприємливі уряди підтримують конкуренцію між надавачами послуг. Вони дають владу громадянам, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді. Вони вимірюють ефективність своєї роботи не затраченими зусиллями, а досягнутими результатами. Вони керуються своїми цілями – своїм завданням, а не своїми власними правилами та нормативними актами.

Вони вважають своїх клієнтів замовниками та пропонують їм вибір – між школами, між освітніми програмами, між варіантами житла. Вони попереджують проблеми, не чекаючи, поки вони з’являться, а не просто пропонують свої послуги, коли проблеми вже є. Вони спрямовують свої зусилля на те, щоб заробляти гроші, а не просто витратити. Вони децентралізують владу, упроваджуючи активну громадську участь в управлінні державою.

Вони віддають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними. І вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів – державного, приватного та громадського – щоб розв’язати проблеми, які стоять перед ними” [8].

Дослідник адміністративного управління Д. Кеттл (у книзі “Всесвітня революція в державному управлінні”, 2000 р.) зазначає, що всесвітня революція в державному управлінні, яка розпочалася на початку 90-х рр. ХХ ст., має шість головних ознак та пріоритетних напрямів:

1. Ефективність. У багатьох країнах люди вимагають зменшення рівня оподаткування та підвищення якості публічних послуг. З огляду на це, уряди різних країн опинилися перед однаковою проблемою: пошуку способів підвищення якості і збільшення кількості публічних послуг при незбільшенні або навіть зменшенні видатків на утримання держави.

2. Маркетизація. Перехід до ринкових принципів. Уряди багатьох країн намагалися запровадити ринкові стимули з метою викорінення недоліків і патологій, характерних для бюрократії. Одні держави проводили інтенсивну приватизацію державних підприємств, інші – опиралися на роботу недержавних секторів і партнерів, які здатні були надавати відповідні послуги на альтернативних засадах, тощо.

3. Орієнтація на надання послуг. За даними опитувань громадської думки, в різних країнах зменшується довіра громадян до інститутів адміністративного управління, а державні програми сприймаються ними як неефективні. З огляду на це, уряди постали перед проблемою перегляду системи надання публічних послуг і загалом цілих механізмів регулювання суспільних відносин.

4. Децентралізація. У багатьох країнах стратегія реформування державного управління передбачала зміщення центру реалізації різноманітних програм та адміністративних дій на нижчі рівні управління. У такому разі урядові програми показували себе більш гнучкими.

5. Розробка та здійснення політики. Відокремлення практичного управління (реалізації і адміністрування політики) від політики (розробки політики).

6. Відповідальність за результати роботи. Необхідність запровадження таких систем управління, при яких ефективність роботи влади оцінюється не за показниками виконаних заходів, завдань і використаних коштів, а за показниками досягнутих результатів та корисності для безпосереднього споживача державних послуг [9].

Доцільно зазначити, що зосередження уваги на якості послуг є складовою загального спрямування реформ державного управління, що проводяться країнами-членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з початку 90-х рр. ХХ ст. Основною метою цих реформ є покращення реагування організацій державного сектора на потреби громадськості, зокрема через акцентування на кінцевих результатах їх діяльності. У країнах ОЕСР розроблені такі ініціативи та документи щодо реформ із якості послуг: Бельгія – Хартія прав споживачів державних послуг (1992 р.); Великобританія – Хартія прав громадян (1992 р.); Іспанія – Нагляд за дотриманням якості (1992 р.); Канада – Ініціатива стандартів якості (1992 р.); Португалія – Хартія дотримання якості при наданні державних послуг (1993 р.); Франція – Хартія державних послуг (1992 р.).

Зарубіжний досвід не дає єдиної відповіді на питання про оптимальний перелік критеріїв оцінки якості публічних послуг. Наприклад, у Канаді серед критеріїв якості називалися: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб’язність, комфорт, справедливість, результат. Ці критерії відображають, насамперед, очікування споживачів.

У Фінляндії оцінку публічних послуг пропонувалося здійснювати за такими групами критеріїв, як: менеджмент та персонал, процедури та структура органу, якість

та задоволеність споживача, економність та ефективність, результативність. У цьому випадку виходять не лише з позиції споживача, але й з публічних інтересів [10].

Видається, саме на місцевому рівні найбільш зрозумілими для мешканців, найбільш ефективними та результативними будуть послуги органів влади. Власне тому ми говоримо про важливість муніципальних послуг. На сьогодні, як природний наслідок технічного та інформаційного прогресу, влада стає все більш анонімною, в той час як раніше самоврядування завжди було особистісним. У підсумку муніципальна практика знеособлюється і механізується: інститути самоврядування зосереджуються на забезпеченні різноманітних послуг. Окрім того, починаючи з кінця ХХ ст., типова муніципальна рада за кордоном скоріше не сама надавала послуги, а слідкувала за їх наданням, піклуючись не стільки про правління, скільки про управління (“more concerned with governance than government”). Відповідно мінялась і роль громадянина в місцевому самоврядуванні: він все більше ставав споживачем і тільки після цього – виборцем.

Але, як вже зазначалося вище, у глобальному світі значення локальних явищ незмірно зростає. Одна і та ж динаміка спричинює і централізацію, і децентралізацію, внаслідок чого локальні і регіональні громади укріплюють свій вплив у відповідних національних контекстах. Самоврядування на місцях у нових умовах набуває другого дихання, адже в ньому люди починають вбачати своєрідну форму адаптації свого унікального та самобутнього життя до універсального й однотипного зовнішнього середовища. У структурах низової громадської солідарності, які близькі і зрозумілі індивіду, намагаються бачити позитивну альтернативу державі, яка в очах окремо взятої особистості є неминуче чужою і незрозумілою [11].

Висновки

Цілком очевидно, що в епоху економічної глобалізації, міжнародної інтеграції та суспільної демократизації роль і значення місцевого самоврядування повинне і буде зростати. І те, що місцева влада все більше знеособлюється, не займається “правлінням”, а зосереджена на наданні послуг не заперечує, а навпаки підсилює цю тенденцію. Насправді мешканців насамперед цікавить якісне і ефективно вирішення повсякденних питань місцевого значення, що є хорошою передумовою для подальшої громадської активності та особистої участі у самоврядуванні громади.

Література

1. На пороге XXI века. Доклад о мировом развитии 1999/2000 года [Текст]. — М. : Весь Мир, Всемирный банк, 2000. — С. 288.
2. Надання адміністративних послуг [Текст] : навч.-метод. посіб. для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / уклад. Ліпенцев А. В. — К. : К.С.І., 2013. — С. 8.
3. На пороге XXI века... — С. 288.
4. Конституція України [Електронний ресурс] № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Петровський П. Сервісна концепція державного управління / П. Петровський // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президенті України. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 523.

6. Ватуля Ю. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна / Ю. Ватуля // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології [Текст] : зб. наук. пр. — 2010. — № 1 (2). — С. 90—99.

7. Надання адміністративних послуг... — С. 7.

8. Порівняльне державне управління: теорія, реформи, ефективність [Текст] / за заг. ред. Л. В. Сморгунова. — СПб. : [б. в.], 2000. — С. 130.

9. Гапоненко А. Л. Особливості менеджменту в державній службі. Державна служба Росії [Текст] / А. Л. Гапоненко. — М. : [б. в.], 1997. — С. 28.

10. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності [Текст] : практ. посіб. / [І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний та ін.] ; за заг. ред. Тимощука В. П. — К. : СПД Москаленко О. М., 2010. — 440 с.

11. Бусыгина И. М. Общественно-политический лексикон [Текст] / И. М. Бусыгина, А. А. Захаров ; Институт международных исследований. — М. : МГИМО-Университет, 2009. — 276 с.

L. Zubach

THE ROLE OF MUNICIPAL SERVICES UNDER TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EPOCH OF GLOBALIZATION

It is stressed that the role and importance of local self-government under conditions of economic globalization and international integration will increase. It is especially relevant to municipal public services, taking into consideration the positive perception and step-by-step implementation of the service concept of state administration in most civilized countries.

Key words: municipal service, globalization, localization, service concept of public administration, local self-government, effectiveness.