

Марина Кондратенко

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ І ДОСТУПНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ В УКРАЇНІ

Maryna Kondratenko

The National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE PROBLEM OF ENSURING QUALITY AND ACCESSIBILITY OF PUBLIC SERVICES IN AMALGAMATED COMMUNITIES IN UKRAINE

The article presents various interpretations of the category “quality”. The carried out analysis allowed us to reveal the lack of one common understanding of the quality among scientists, especially in the context of ensuring the quality of public services at the local level. The article also highlights the essential quality of public services and their peculiarities. The problem of ensuring the quality and accessibility of public services in amalgamated communities (AC) has been formulated, which becomes relevant in the context of the formation of effective local self-governance in Ukraine. Moreover, the author focuses on the importance of balancing the interests of consumers and providers of public services at the level of amalgamated communities.

Keywords: public services, quality and accessibility of public services, amalgamated communities, ensuring quality and accessibility of public services in AC in Ukraine.

Постановка проблеми. Політичні зміни не вплинули кардинально на трансформації, що тривають у публічному управлінні в Україні, сервісну орієнтованість держави та пріоритетність питань забезпечення якості і доступності публічних послуг. Про це свідчать зокрема заяви Уряду щодо цифровізації та надання населенню державних послуг в режимі он-лайн.

У контексті децентралізаційних процесів особливого значення проблема забезпечення якості і доступності публічних послуг набуває в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ). З одного боку, це потребує сучасних підходів органів місцевої влади до розв'язання основних суперечностей, пов'язаних з цим, а в частині формування і реалізації місцевої політики у сфері забезпечення якості і доступності публічних послуг законодавчого унормування.

З іншого, актуалізує проведення теоретичних і практичних досліджень в означеній сфері, що дасть змогу врахувати локальні особливості на рівні конкретної ОТГ.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у теорію управління якістю послуг був зроблений К. Ісікавою, Е. Демінгом, У. Шухартом. Відзначимо також ряд публікацій, що стосуються якості публічних послуг І. О. Дробота, П. М. Петровського¹, О. М. Буханевича², О. С. Ігнатенка, А.Б. Майдирової, А. Б. Лиса та ін. Поряд з цим, аналіз наукових джерел підтверджує, що проблема забезпечення якості і доступності публічних послуг в ОТГ в Україні залишається малодослідженою. Брак подібних наукових розвідок, на наш погляд, ускладнює розробку напрямів розв'язання проблеми забезпечення якості і доступності публічних послуг в ОТГ.

¹ Дробот, І. О., Петровський, П. М. (2011). Якість адміністративних послуг як ресурс гарантування місцевого самоврядування в Україні: понятійно-термінологічний аспект. *Державне будівництво*, 2. <https://nbuv.gov.ua/URJN/DeVu_2011_2_4> (2019, вересень, 10).

² Буханевич, О.М. (2016). *Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні*. Київ.

Метою статті є з'ясування сутності проблеми забезпечення якості і доступності публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах у контексті формування ефективного місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Проблематика забезпечення якості послуг довгий час була предметом обговорення у бізнес-середовищі, органах влади та у науковому просторі. Одна з принципових відмінностей у забезпеченні якості послуг зокрема для органів місцевої влади та для бізнесу полягає в тому, що органи влади, уповноважені надавати публічні послуги споживачам (он-лайн чи оф-лайн), виступають проти необґрунтованого збільшення кількості публічних послуг, а підприємства, дуже часто спираються на маркетингові вчення про потребу у постійному розширенні та оновленні асортименту. Втім, в обох випадках, очевидним є зацікавленість у поліпшенні якості усього спектру послуг, оптимізації процесів, і безумовно, скороченні витрат, у тому числі на надання однієї послуги у конкретний момент часу (скорочення витрат часу).

Таким чином, і бізнес-структури, і органи влади мають своєчасно реагувати на вимоги часу в питаннях забезпечення якості і доступності послуг. Переконані, що існує пряма залежність між довірою до влади та доступністю і якістю публічних послуг: чим більше мешканці окремої ОТГ задоволені отриманими публічними послугами, тим вищим буде рівень довіри до місцевої влади. На наш погляд, така формула взаємодії місцевої влади і мешканців є виправданою у контексті формування ефективного місцевого самоврядування в Україні і потребує активізації зусиль громади, у тому числі громадських об'єднань, щодо контролю за якістю послуг.

Поряд з цим контроль не тільки через інструмент написання скарг, але й через залучення до вироблення місцевої політики з удосконалення якості публічних послуг, забезпечення їх доступності. Погоджуємося з твердженням, що зміни у державі мають сприяти, щоб кожен громадянин мав можливість реально вимагати той рівень і ту якість послуг, які йому зобов'язані надати конкретні органи влади¹.

В сучасних умовах більшість ОТГ пріоритетом визначають створення Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів), які забезпечують інтегроване надання різних послуг в одному місці. Щонайменше чотири послуги за півгодини можна отримати в ЦНАПі громади, а раніше для цього потрібно було їхати в районний центр². Разом з тим, ЦНАП можна вважати повноцінними інтегрованими офісами лише тоді, коли у них буде надаватися увесь перелік найнеобхідніших послуг³. Даний приклад підкреслює виняткову важливість наближення публічних послуг (не тільки адміністративних, як наведено у прикладі) до рівня, на якому надані послуги будуть максимальної якості для мешканців окремої ОТГ.

Крім того, забезпечення якості та доступності публічних послуг апріорі має бути в пріоритеті кожної громади, адже це узгоджується з ключовими ідеями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепції). Підкреслимо, що у зазначеній Концепції, схваленій на початку 2014 року зазначено, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги)⁴.

У свою чергу, відносимо до складу публічних послуг: адміністративні, медичні, освітні, соціальні, житлово-комунальні послуги, тобто всі послуги, що надають органи державної влади та місцевого самоврядування. В усіх об'єднаних територіальних громадах (за останніми

¹ Лис, А. Б. (2015). Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління. Серія: Механізми публічного управління*, 45.

² Пальчук, В. (2018). Програма U-Lead з Європою у розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг. *Україна: події, факти, коментарі*, 7, 38-50.

³ Тимошук, В. (2017). Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг. Київ: Москаленко О.М., 23.

⁴ *Розпорядження про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, 2014* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>> (2019, вересень, 26).

підрахунками, їх кількість більше 880) надають типові послуги, водночас можуть бути локальні особливості.

У розрізі досліджуваної теми зазначимо, що сформульовані дослідниками підходи до визначення категорії “якість”, виходять із суб’єктивного розуміння компонентів якості – сукупності певних властивостей та/чи умов, які визначають рівень якості послуги. Проведений аналіз наукових джерел дозволяє дійти висновку, що більшість визначень розкриває сутність категорії “якість послуг” як задоволення потреб, очікувань, вимог замовників (споживачів) послуг, при цьому, мінімізуючи витрати. Дж. Харрінгтон розуміє під якістю не тільки задоволення вимог споживача, а й допускає можливе перевищення вимог і очікувань за прийнятною для цього ціною¹. Це актуально, бо частина публічних послуг на рівні ОТГ є платною. Безумовно, такі послуги мають бути якісні та доступні, незалежно від того, хто їх надаватиме – бізнес, орган влади чи громадська організація.

А. Майдірова та С. Муксимов у своєму дослідженні зазначають, що “класичним прикладом, де соціальні потреби й очікування стали стимулом для вдосконалення процесів надання державних послуг, може слугувати Великобританія”². Проекцію зазначених мотивів, якими керуються органи влади для удосконалення державних послуг, пропонуємо перенести на базовий рівень місцевого самоврядування, де органи влади зацікавлені надавати якісні послуги мешканцям, тим самим створивши привабливе життєве середовище.

Доречно згадати підхід О. Б. Моргульця, що розглядає якість як “максимальне задоволення при мінімальних затратах часу”³. Водночас, ми розуміємо, що важливим є також мінімізація фінансових, людських та матеріальних ресурсів.

Видається доцільним при розгляді сутності якості публічних послуг згадати про важливість перенесення позитивних напрацювань з бізнесу до сфери публічного управління (мова йде про маркетинг і менеджмент послуг), важливість побудови всередині ОТГ системи управління якістю.

Згадані інструменти можуть бути дієвими щодо забезпечення якості і доступності публічних послуг, їх надання та в разі потреби корегування в межах чітко встановлених критеріїв і стандартів якості з метою привести у відповідність або покращити якість послуг в ОТГ. Разом з тим переконані, що відсутність в ОТГ на сьогодні ефективної системи управління якістю публічних послуг, сертифікованих стандартів якості, досить негативно відображається на забезпеченні якості і доступності публічних послуг на базовому рівні місцевого самоврядування та не враховує вимоги часу.

З огляду на це, розглядаємо витрати на впровадження інноваційних рішень у сфері забезпечення якості і доступності публічних послуг з позиції інвестицій у формування спроможної ОТГ, зважаючи на можливі наслідки, наприклад, підвищення рівня довіри до влади, налагодження конструктивної взаємодії з членами громади, реалізація спільних з громадськістю проектів та ініціатив.

З нашої точки зору, якість і доступність публічних послуг відображають певним чином задоволення мешканців ОТГ від проживання в конкретній територіальній громаді. Це цілком виправдано, адже молодь та економічно активне населення може переїжджати з однієї ОТГ в іншу, більш привабливу для життя і працевлаштування, отримання якісних послуг, з розвинутою соціальною інфраструктурою. Очевидно, що якщо мова йде про сільські, селищні ОТГ, то для них міграції такої категорії осіб може мати негативні наслідки в майбутньому, в першу чергу, економічні.

Однак, варто констатувати, що на сьогодні активніше вкладають кошти в інноваційні технології та сучасні системи якості представники бізнес-спільнот, а не органів місцевого самоврядування. Пояснення очевидно полягає у тому, що бізнес постійно знаходиться в ринкових умовах, де всі фірми, підприємства чи великі корпорації конкурують між собою (за прибуток, сферу

¹ Харрінгтон, Х.Дж. (1992). Производительность и качество. *Стандарты и качество*, 6/7, 180.

² Майдірова, А., Муксимов, С. (2015). *Совершенствование процесса оказания государственных услуг в Республике Казахстан*. Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан. <<http://docplayer.ru/25811609-Sovershenstvovanie-processa-okazaniya-gosudarstvennyh-uslug-v-respublike-kazakhstan.html>> (2019, вересень, 26).

³ Моргулець, О. Б. (2012). *Менеджмент у сфері послуг*. Київ: Центр учбової літератури, 230.

впливу, збуту, ін.), тоді як для ОТГ за відсутності єдиних національних стандартів якості публічних послуг та відповідальності за неналежне їх надання мешканцям громади, конкуренція відсутня. А пасивність жителів окремих громад дає змогу органам влади залишати рівень надання публічних послуг без змін.

У цьому контексті відзначимо, що у Фінляндії оцінку публічних послуг здійснювали за такими групами критеріїв, як: менеджмент та персонал, процедури та структура органу, якість надання публічних послуг та задоволеність нею споживача, економність та ефективність, результативність процедури надання публічної послуги. При цьому враховуються не лише інтереси споживачів, але й публічні інтереси¹.

Безумовно, показник “якість публічних послуг” є одним з параметрів оцінки спроможності ОТГ, поряд з фінансовими досягненнями та можливостями ОТГ, інституційною спроможністю, здатністю виконувати основні функції, визначені в нормативно-правовій площині щодо задоволення потреб, забезпечення якості життя членів громади, вміння ефективно використати фінансові кошти, забезпечувати якість публічних послуг – все це, в кінцевому рахунку, показує, наскільки спроможна ОТГ.

Тому висловлюємо думку про те, що діючі та новосформовані ОТГ потребують науково-методологічної та нормативно-правової підтримки в питаннях забезпечення якості та доступності публічних послуг.

Висновки. В цілому можна стверджувати, що якість одночасно інтегрує якісні та кількісні показники, тому сама категорія видається досить складною і багатоаспектною. На показник якості безпосередньо впливають професіоналізм посадових осіб місцевого самоврядування, розуміння органами влади (зокрема головами ОТГ) потреб і очікувань мешканців своєї громади, чітка регламентація та вибудовані процеси та адміністративні процедури у сфері забезпечення якості та доступності публічних послуг в ОТГ. Сюди ж можна віднести вміння налагоджувати співробітництво з сусідніми ОТГ, залучати зацікавлені громади до реалізації спільних проєктів, надання якісних публічних послуг.

Складається цілісна картина, що будь-які зміни стосовно забезпечення якості і доступності публічних послуг в ОТГ мають бути економічно обґрунтованими, а також корелювати з системоутворючими принципами реалізації владних повноважень в багаторівневій системі управління (зокрема субсидіарності). У цьому контексті доцільно згадати про оцінку й контроль якості публічних послуг як один з напрямів не тільки забезпечення якості публічних послуг, але й подальшого її покращення.

Разом з тим, вважаємо, що на базовому рівні управління легше побудувати систему партнерських, взаємовигідних скоординованих дій місцевої влади з жителями окремо взятої ОТГ, з бізнес-середовищем, науковим та волонтерським співтовариством, профспілками, освітніми й іншими закладами, об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), органами самоорганізації населення у разі їх створення (ОСН), профільними асоціаціями, міжнародними інституціями і організаціями, які працюють у секторі розвитку місцевого самоврядування і зацікавлені у поліпшенні якості публічних послуг на рівні ОТГ.

Втім, не варто забувати, що проблема забезпечення якості і доступності публічних послуг в ОТГ може бути розв'язана лише високопрофесійними посадовими особами місцевого самоврядування, які здатні до прийняття ефективних управлінських рішень.

Поряд з цим, враховуючи, що якість є дуже динамічною категорією та залежить від суб'єктивних вражень замовників (споживачів) публічних послуг, без моніторингу потреб і очікувань жителів окремо взятої ОТГ немає жодних гарантій, що наявність фінансових ресурсів, професійних управлінців та дієвої системи якості публічних послуг на довготривалу перспективу забезпечить якість і доступність публічних послуг в ОТГ. З огляду на це, згаданий моніторинг варто також віднести до інструментів, що дають змогу налагодження діалогу влади і громади у сфері забезпечення якості і доступності публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

¹ Тимошук, В. (2017). *Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг*. Київ: Москаленко О.М., 4.

References:

1. Drobot, I. O., Petrovskiy, P. M. (2011). Yakist administratyvnykh posluh yak resurs harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: poniatiino-terminolohichni aspekt [The quality of the administrative services as a resource of the local self-governments guarantee in Ukraine: the conceptual-terminological aspect] *Derzhavne budivnytstvo* [State building], 2. <https://nbuv.gov.ua/URJN/DeBu_2011_2_4> (2019, September, 27). [in Ukrainian].
2. Bukhanevich, O.M. (2016). *Teoretyko-pravovi ta prakseolohichni zasady nadannya administratyvnykh posluh v Ukrayini* [Theoretical, legal and praxeological principles of administrative services in Ukraine]. Kyiv. [in Ukrainian].
3. Lys, A. B. (2015). Svitovyy dosvid nadannya posluh naseleennyu derzhavnymy i samovryadnymy orhanamy vlady [World experience in providing services to the population by state and self-governing bodies]. *Aspekty publichnoho upravlinnya. Seria: Mekhanizmy publichnoho upravlinnya* [Aspects of Public Management. Series: Public Management Mechanisms], 45. [in Ukrainian].
4. Palchuk, V. (2018). Prohrama U-Lead z Yevropyu u rozvytku merezhi tsentriv nadannya administratyvnykh posluh [U-Lead program with Europe in the development of a network of administrative service centers]. *Ukrayina: podiyi, fakty, komentari* [Ukraine: events, facts, comments], 7, 38-50. [in Ukrainian].
5. Tymoschuk, V. (2017). *The role of the public in improving the quality of administrative services* [The role of the public in improving the quality of administrative services:]. Kyiv: Moskalenko O.M., 73. [in Ukrainian].
6. *Rozporyadzhennya pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini Kabinetu Ministriv Ukrayiny, 2014* [Order on Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine, 2014 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiyyny veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>> (2019, September, 26). [in Ukrainian].
7. Kharrington, K. J. (1992). *Proizvoditelnost i kachestvo* [Productivity and quality], 6/7, 180. [in Russian].
8. Maydyrova, A., Muksimov, S. (2015). *Sovershenstvovaniye protsessa okazaniya gosudarstvennykh uslug v Respublike Kazakhstan* [Improving the process of providing public services in the Republic of Kazakhstan. Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan]. Astana: Akademiya gosudarstvennogo upravleniya pri Prezidente Respubliki Kazakhstan. <http://docplayer.ru/25811609-Sovershenstvovanie-processa-okazaniya-gosudarstvennykh-uslug-v-respublike-kazahstan.html> (2019, June, 15). [in Russian].
9. Morhulets, O. B. (2012). *Menedzhment u sferi posluh* [Management in the sphere of services], Kyiv, Tsentr uchbovoyi literatury. [in Ukrainian].