

Ю. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник начальника Головного управління
Державної фіскальної служби у Запорізькій області

ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначено основні критерії надання публічних послуг органами місцевого самоврядування. Запропоновано стандартизацію надання вказаних послуг шляхом розділення їх на три категорії. Узагальнено основні види публічних послуг, що можуть надаватися органами місцевої влади. Охарактеризовано стандарти якості публічних послуг, які мають включати певні порядки та процедури. Запропоновано перелік напрямів, на основі яких можливо розробляти нові стандарти публічних послуг. Представлено механізм удосконалення якості надання останніх. Зроблено висновок щодо стандартів надання публічних послуг стосовно територіальної громади, які потребують подальшого вдосконалення внаслідок постійних змін і відповідно до запитів у суспільстві.

Ключові слова: демократичні цінності, стандарти, публічні послуги, територіальні громади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Інтеграція України в Європейський Союз супроводжується гармонізацією демократичних цінностей до принципів європейських держав і є основою формування правової соціальної країни в напрямі запровадження стандартів якості публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. Трансформаційні процеси, що відбуваються в центрах територіальних громад, впливають на діяльність органів державної та місцевої влади, а також на форми відносин між владою і громадою. Удосконалення публічних послуг, що надаються територіальними громадами, має забезпечувати комфортне та безпечне соціальне середовище для кожного члена громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У напрямі визначення стандартів якості надання публічних послуг працювали такі вітчизняні науковці, як М. Білинська, В. Вакуленко, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Колісниченко, А. Кірмач, І. Коліушко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Писаренко, Р. Рудніцька, В. Сороко, В. Тимошук, О. Чемерис та інші. Однак не була досліджена роль системи надання публічних послуг у контексті підвищення

соціально-економічного розвитку суспільства, зокрема запровадження стандартів якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Загальним питанням щодо надання послуг присвячено розвідки В. Авер'янова, В. Бакуменко, В. Тимошука, І. Коліушко, А. Чемериса, А. Ліпенцева, О. Поляка, І. Шабатіної, В. Сороко, І. Венедіктової, Б. Савченко, К. Мельникової, С. Серьогіна, В. Лоли, П. Надолішнього, В. Євдокименко, Є. Матвіїшина, Н. Нижника, Ю. Шарова, О. Сушинського та інших. Дослідження проблематики надання публічних послуг мають різносторонні напрями. Питання щодо запровадження стандартів якості публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, залишаються вкрай актуальними, особливо враховуючи сучасні реформи системи управління у напрямі децентралізації.

Метою статті є визначення основних шляхів запровадження якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Вклад основного матеріалу. Основою запровадження стандартів якості публічних послуг є Закон України «Про адміністративні послуги», який встановлює основні вимоги до якості надання адміністративних послуг, зокрема у таких напрямках:

– щодо самостійного видання організаційно-розпорядчих документів (актів) стосовно встановлення власних вимог до якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг);

– стосовно встановлення вимог до якості надання адміністративних послуг посадовою особою органу, якому вона підпорядковується;

– щодо заборони погіршення умов надання адміністративних послуг у першому та другому випадку, вказаних вище [2].

Важливим кроком стало запровадження Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Вона визначає напрями, механізми і строки формування ефективної системи електронних послуг для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб через розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних та некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг. Для реалізації Концепції електронні послуги потребують проведення реструктуризації в наданні адміністративних послуг із такою метою: зниження бюрократії завдяки інтеграції міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних інформаційних ресурсів; скорочення кількості та спрощення етапів отримання адміністративної послуги; імплементація електронних форм звернення та надання адміністративних послуг; визначення алгоритму дій процедури, що можливо автоматизувати; пришвидшення операцій, які передбачені порядком надання адміністративної послуги [3].

До основних критеріїв надання публічних послуг органами місцевого самоврядування слід віднести:

1) результативність – представники органів місцевого самоврядування, надаючи публічні послуги територіальній громаді, мають орієнтуватися на запити кожного громадянина, який потребує цієї послуги. Виконання своїх службових обов'язків має бути результативним, а не лише формальним;

2) простота – алгоритм дій для отримання публічної послуги громадянином має бути ґрунтовним і простим. Імплемен-

тація комунікаційного складника між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) має відбуватися без залучення громадянина, який отримує цю послугу;

3) строковість, оперативність та своєчасність – надання публічної послуги має відбуватися у певний проміжок часу. Кожна послуга повинна бути надана якнайшвидше: залежно від ситуації, зважаючи на особливі обставини. Можливо діяти набагато оперативніше, ніж того вимагає закон;

4) зручність – публічні послуги мають створювати комфортне середовище для тих громадян, які їх потребують. Зокрема, зручність може включати доступність (тобто фізична або територіальна наближеність), а також можливість отримати публічні послуги вихідним днем чи пізно ввечері;

5) чутливість – приділення максимальної уваги кожному споживачу/клієнту. Державні службовці органів місцевого самоврядування мають роз'яснювати права та обов'язки і повідомляти іншу необхідну інформацію споживачеві/клієнтові;

6) відкритість – отримання інформації має бути можливим у будь-якій формі, а її повнота повинна бути максимальною;

7) рівність – незалежно від соціального положення, ставлення до кожного громадянина має бути однаковим. Також це означає, що одна і та сама справа має вирішуватись в однакових проміжках часу та на однакових умовах;

8) мінімальна (справедлива) вартість – кожен громадянин, який отримує публічну послугу від органів місцевого самоврядування, не повинен відчувати себе ошуканим державою. Ціна вартості послуги, за загальним правилом, не має перевищувати фактичних витрат за надання такої послуги [1; 4].

Стандартизацію надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, на нашу думку, варто розділити на три категорії: до першої категорії належать публічні послуги, що не класифікують територіальні громади за типом і розміром – до таких можемо віднести послуги із благоустрою території населеного пункту (водозабезпечення, водовідведення,

освітлення вулиць, електрифікація, утримання місцевих доріг і кладовищ тощо), загальної освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також захисту прав етнічних і національних меншин; до другої категорії слід віднести публічні послуги, що надаються за кошти державного бюджету; до третьої категорії належать публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення, що надаються за рахунок місцевих та державних бюджетів і залежать від специфічних рис територіальної громади, наприклад, надаються на території окремої територіальної громади (приміром, тієї, що розташована у курортній місцевості).

Основними видами публічних послуг, що можуть надаватися органами місцевого самоврядування, є такі: захист навколишнього середовища; управління житловим фондом; управління водними ресурсами та водозабезпечення; утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг та місць спільного користування; функціонування місцевого громадського транспорту; пожежна охорона; гарантування громадської безпеки; постачання енергоносіїв; управління освітніми закладами; послуги соціального забезпечення та охорони здоров'я; муніципальний розвиток [5].

Стандарти якості публічних послуг включають такі порядки та процедури їх надання: забезпечення права приватної особи перед прийняттям адміністративного акта; доступність кожного громадянина до матеріалів справи, згідно з якою надаються публічні послуги; надання пріоритету пропорційності щодо обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування; визначення строків органів місцевого самоврядування, протягом яких буде надано допомогу; реалізація системи мотивації персоналу органів самоврядування, що надають послуги місцевому населенню; надання можливості кожному члену громади отримати допомогу та представництво в адміністративних процедурах прийняття рішення щодо публічних сервісів органів місцевого самоврядування [7].

Схожі заходи мають бути одним з елементів стандартизації у процесі трансформації публічних послуг в Україні на рівні

місцевого самоврядування. На нашу думку, слід виділити основні статті Закону України «Про адміністративні послуги», а саме визначити перелік напрямів, на основі яких можливо розробляти нові стандарти публічних послуг: регулювання надання публічних послуг місцевими органами влади; визначення рівня якості надання публічних послуг; інформаційна і технологічна картки публічної послуги; порядок надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг; визначення супутніх послуг, що додаються до основної публічної послуги; фінансове та інше забезпечення надання публічних послуг; відповідальність за порушення вимог законодавства у наданні публічної послуги [2].

Інформацію щодо розширення мережі центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у містах обласного значення як одного з основних векторів розвитку надання публічних послуг державними органами влади на місцях викладено у Таблиці 1. ЦНАП, з погляду споживача, є місцем, де громадянин може отримати оптимальний перелік адміністративних послуг у комфортних умовах. Головними рисами ЦНАП є: наявність переліку базових послуг; комфортабельне для відвідувачів приміщення і некабінетна система обслуговування; розширені та орієнтовані на громадян прийомні години, зокрема робота без перерв/в «обідній час»; можливість отримання «супутніх послуг».

Найбільша кількість різновидів адміністративних послуг надається ЦНАПами Хмельницької (195 од.), Кіровоградської (152 од.) і Тернопільської (146 од.) областей. Але найбільше надано послуг у Вінницькій області – 16 179, у Волинській – 13 752 та Сумській – 11 126.

За результатами проведеного дослідження пропонуємо механізм підвищення якості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування (Рис. 1).

Основними елементами вказаного механізму є: категорії та критерії надання публічних послуг, напрями, порядки та процедури, базис створення та класифікація публічних послуг. Використання сукупності згаданих елементів дасть перевагу місцевим органам влади щодо

Таблиця 1

Інформація щодо розвитку мережі ЦНАП у містах обласного значення [8]

Область	Місто	Населення міста, тис. осіб	Загальна площа ЦНАП, кв. м	Загальна кількість адміністративних послуг, ЦНАП	Кількість послуг, наданих через центр: I півріччя 2017 р.	Послуги ЦНАП за I півріччя 2017 р. щодо загальної кількості населення міста, %
Вінницька	Ямпіль	11,3	158,5	116	16 179	39,5
Волинська	Ковель	69,3	123	143	13 752	19,8
Дніпропетровська	Тернівка	28,9	115,1	108	1 632	5,2
Донецька	Вугледар	15,3	55	80	1 348	8,8
Житомирська	Малин	26,6	52,9	74	1 903	7,2
Закарпатська	Чоп	8,9	106	78	659	7,4
Запорізька	Токмак	31,6	19,4	46	2 091	6,6
Івано-Франківська	Болехів	10,8	31	56	1 390	12,9
Київська	Українка	16	180	75	2 276	14,2
Кіровоградська	Знам'янка	23,8	138,4	152	4 006	16,9
Луганська	Кремінна	20,1	57	37	3 800	18,9
Львівська	Моршин	5,9	62,1	114	735	12,6
Миколаївська	Очаків	14,5	45	116	2 184	15
Одеська	Теплодар	10,3	63,8	75	1 716	16,7
Полтавська	Миргород	41,3	100	105	5 446	13,2
Рівненська	Острог	15,7	137,02	37	1 347	8,6
Сумська	Глухів	34,8	130	72	11 126	31,9
Тернопільська	Бережани	18,2	35	146	1 240	6,8
Харківська	Люботин	24,4	45	59	1 677	6,9
Херсонська	Гола Пристань	14,7	70	56	1 460	10
Хмельницька	Старокосянтинів	35,1	86,1	195	4 490	12,8
Черкаська	Ватутіне	17,8	40	129	1 538	8,6
Чернівецька	Новодністровськ	10,9	57	66	815	7,5
Чернігівська	Новгород-Сіверський	13,8	49,3	125	1 996	7,4

визначення оптимальних заходів для максимізації якості публічних послуг на рівні своєї громади.

До категорії публічних послуг слід віднести такі:

– перша категорія – публічні послуги без класифікації стосовно територіальних громад;

– друга категорія – публічні послуги, що надаються за кошти державного бюджету;

– третя категорія – публічні послуги органів місцевого самоврядування особливого значення.

Виділяють такі критерії надання публічних послуг: строковість, оперативність

та своєчасність; мінімальна (справедлива) вартість; зручність; рівність; відкритість; простота; результативність.

Основними напрямками надання публічних послуг є: навколишнє середовище, житловий фонд, водні ресурси, місця загального користування, громадський транспорт, муніципальний розвиток, соціальне забезпечення, пожежна охорона, громадська безпека, енергоносії, освітні заклади.

Однак надання публічних послуг та використання класифікації категорій має спиратися на такі порядки та процедури: реалізація системи мотивації, прав приватної особи, пріоритету пропорційності, доступність кожного громадянина до можливості

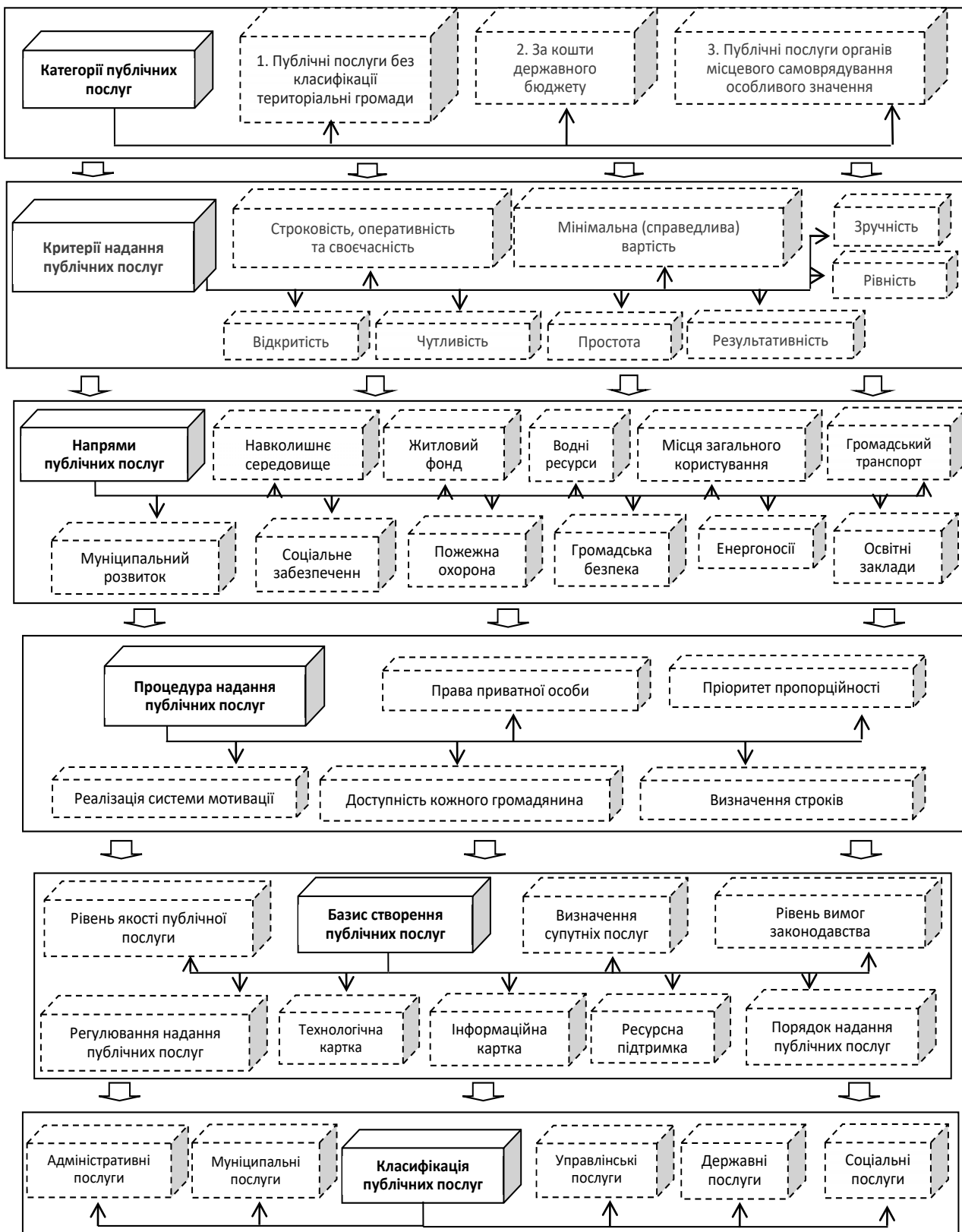


Рис. 1. Механізм підвищення якості надання публічних послуг

отримання послуги, визначення строків реалізації публічної послуги.

Класифікація публічних послуг за характером та суб'єктами їх надання (адмі-

ністративні, муніципальні, управлінські, державні, соціальні) є одним з елементів, який варто брати до уваги у разі модернізації публічної послуги. Отже, базис

створення публічних послуг формується з огляду на супутні послуги, рівень вимог законодавства, регулювання надання публічних послуг, технологічну та інформаційну картку, ресурсну підтримку, порядок надання публічних послуг.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження робимо висновок, що чинні стандарти надання публічних послуг стосовно територіальної громади потребують удосконалення внаслідок постійних змін через запити у суспільстві. Подальший розвиток публічних послуг розглядаємо в рамках внутрішніх стандартів країни, що зумовлюється специфікою запитів територіальних громад в Україні. Відтак підвищення рівня стандартів надання публічної послуги населенню означає підвищення розвитку комунікації між громадянами країни та державними органами влади. Нині існує потреба подальшої трансформації стандартів якості публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, як наслідок соціальних, політичних, економічних, мовних, культурних факторів сталого розвитку суспільства.

Список використаної літератури:

1. Ольшанський О. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 3. С. 156–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_3_27.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
4. Тимощук В., Кірмач А. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ: Факт, 2005. 88 с.
5. Скороход О. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. Стратегічні пріоритети. 2010. № 1. С. 41–46. URL: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14_15/7.pdf.
6. Ліпенцев А., Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 140–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_177,5.
7. Сороковська С. Проблематика надання послуг органами місцевого самоврядування. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». 2013. Вип. 1. С. 385–397. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_uprav_2013_1_51.
8. Інформація щодо розвитку мережі ЦНАП у містах обласного значення. URL: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/10/Міста-обласного-значення.pdf>.
9. Основоволожні принципи створення ЦНАП із термінами для кожної фази, описом ризиків та умов. URL: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/05/2.-Основоволожні-принципи-створення-ЦНАП.pdf>.

Козаченко Ю. П. Введение стандартов качества публичных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления

В статье определены основные критерии предоставления публичных услуг органами местного самоуправления. Предложена стандартизация предоставления указанных услуг путем разделения их на три категории. Обобщены основные виды публичных услуг, которые могут предоставляться органами местной власти. Охарактеризованы стандарты качества публичных услуг, которые должны включать определенные порядки и процедуры. В ходе исследования предложен перечень направлений, на основе которых возможно разрабатывать новые стандарты публичных услуг. Представлен механизм совершенствования качества предоставления последних. Сделан вывод относительно стандартов оказания публичных услуг в пределах территориальной общины, которые требуют дальнейшего совершенствования в результате постоянных изменений ввиду запросов в обществе.

Ключевые слова: демократические ценности, стандарты, публичные услуги, территориальные общины, органы местного самоуправления.

Kozachenko Yu. Implementation of quality standards of public services provided by local government organs

The main criteria for providing public services by local self-government bodies are outlined. The standardization of provision of public services to local self-government bodies is proposed by division into three categories. The main public services that can be provided by local self-government bodies are summarized. The standards of quality of public services, which should include certain procedures and procedures for the provision of services, are emphasized. In the course of the study, we propose a list of directions on the basis of which it is possible to develop new standards of public services. On the basis of the foregoing, the scheme of introduction of the quality of services provided by local governments is indicated. A conclusion is made regarding the standards of public service provision concerning the territorial community, which need further improvement, as a result of constant changes, in relation to inquiries in the community.

Key words: *democratic values, standards, public services, territorial communities, bodies of local self-government.*