

УДК: 352.07/.08:005.336.3:005.

584/.591

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-135-142](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-135-142)

Кондратенко Марина Вадимівна,
аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (096) 531 64 81, e-mail: marina_kondratenko_@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9754-3954

Кондратенко Марина Вадимовна,
аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоуправління и управління городом, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: +38 (096) 531 64 81, e-mail: marina_kondratenko_@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9754-3954

Kondratenko Maryna Vadymivna,

Ph. D student in public administration, Department of Regional Administration, Local Self-governance and Urban Management, the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Cedika, 20, tel.: +38 (096) 531 64 81, e-mail: marina_kondratenko_@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9754-3954



ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Анотація. Дослідження проведено в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” Національної академії державного управління при Президентові України за темою науково-дослідної роботи “Формування національної резилієнтності в Україні в умовах соціально-економічної турбулентності”, що підкреслює її актуальність та зв'язок з науковими програмами, планами і темами.

Визначено основні напрями підвищення якості публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). З'ясовано, що визначення напрямів підвищення якості публічних послуг в ОТГ впливає на формування нової управлінської парадигми, що особливо актуально в контексті глобальних

цілей сталого розвитку. Аргументовано, що показник “якість публічних послуг” слід розглядати як окремих індикатор оцінки спроможності ОТГ. У цьому контексті представлено авторське бачення дефініції поняття “сильні інституції на рівні органів місцевої влади” (англ. *strong institutions*), що пропонується розуміти з позиції спроможності установ та організацій належним чином виконувати завдання у сфері забезпечення якості публічних послуг.

Зазначено про важливість моніторингу потреб і очікувань мешканців ОТГ, а також впровадження в роботу системи управління якістю публічних послуг інноваційних підходів та методів, забезпечення ефективної комунікації з громадськістю. Акцентовано увагу на тому, що проведення на постійній основі оцінки та контролю якості публічних послуг в об’єднаних територіальних громадах, з одного боку, може сприяти позитивним зрушенням в системі управління якістю публічних послуг на місцевому рівні, з іншого, враховуючи відсутність системних кроків та напрацювань у сфері публічних послуг, навпаки, виступати подразником для очільників ОТГ.

Ключові слова: публічні послуги, якість публічних послуг, оцінка та контроль якості публічних послуг, підвищення якості, напрями підвищення якості публічних послуг в об’єднаних територіальних громадах.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ

Аннотация. Исследование проведено в рамках комплексного научного проекта “Государственное управление и местное самоуправление” Национальной академии государственного управления при Президенте Украины по теме научно-исследовательской работы “Формирование национальной резильентности в Украине в условиях социально-экономической турбулентности”, что подчеркивает ее актуальность и связь с научными программами, планами и темами.

Определены основные направления повышения качества публичных услуг в объединенных территориальных общинах (ОТГ). Установлено, что определение направлений повышения качества публичных услуг в ОТГ влияет на формирование новой управленческой парадигмы, что особенно актуально в контексте глобальных целей устойчивого развития. Аргументировано, что показатель “качество публичных услуг” следует рассматривать как отдельный индикатор оценки способности ОТГ. В этом контексте представлено авторское видение дефиниции понятия “сильные институты на уровне органов местной власти” (англ. *strong institutions*), что следует понимать с позиции способности учреждений и организаций должным образом выполнять задачи в области обеспечения качества публичных услуг.

Отмечена значимость мониторинга потребностей и ожиданий жителей ОТГ, а также внедрение в работу системы управления качеством публичных услуг инновационных подходов и методов, обеспечение эффективной ком-

муникации с общественностью. Акцентируется внимание на том, что проведение на постоянной основе оценки и контроля качества публичных услуг в объединенных территориальных общинах, с одной стороны, может способствовать позитивным сдвигам в системе управления качеством публичных услуг на местном уровне, с другой, учитывая отсутствие системных шагов и наработок в сфере публичных услуг, наоборот, выступать раздражающим фактором для руководителей ОТГ.

Ключевые слова: публичные услуги, качество публичных услуг, оценка и контроль качества публичных услуг, повышение качества, направления повышения качества публичных услуг в объединенных территориальных общинах.

THE MAIN DIRECTIONS FOR IMPROVING QUALITY OF PUBLIC SERVICES IN AMALGAMATED COMMUNITIES

Abstract. The research was conducted within the framework of the complex scientific project “Public Administration and Local Self-Government” of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine on the topic of research work “Formation of the National Resilience in Ukraine in the Conditions of Socio-Economic Turbulence”, which emphasizes its relevance and connection with scientific programs, plans, and topics.

The main directions of improving the quality of the public services in the amalgamated communities (AC) are identified. It has been found out that defining the directions of improving the quality of the public services in AC influences the formation of a new administration paradigm, which is especially relevant in the context of the global goals of the sustainable development. It is argued that the “quality of the public services” indicator should be considered as a separate indicator for assessing the capacity of an AC. In this context, the author’s vision of the definition of the “strong institutions at the level of local authorities” is presented, which is offered to understand from the point of view of the ability of the institutions and organizations to properly perform the tasks in the field of assurance of the quality of the public services.

The importance of monitoring the needs and expectations of the AC residents, as well as the introduction of innovative approaches and methods in the quality management system of the public services, ensuring effective communication with the public, is emphasized. It is emphasized that conducting on a continuous basis the assessment and quality control of the public services in the amalgamated communities, on the one hand, can contribute to positive changes in the system of quality management of the public services at the local level, on the other, given the lack of systematic steps and developments in the field of public services, on the contrary, act as an irritant to the head of the AC.

Keywords: public services, quality of the public services, evaluation and quality control of the public services, quality improvement, directions of improving the quality of the public services in the amalgamated communities.

Постановка проблеми. Проблема підвищення якості публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах (далі — ОТГ) для сфери публічного управління відносно нова та актуалізована в Україні фактично з початком активної фази децентралізаційних процесів. Окреслена наукова проблема є багатогранною, що вимагає від органів публічної влади зважених кроків, значних фінансових ресурсів, укомплектування штату професійними кадрами, належних правових і практичних заходів, які б уможливили забезпечення якості публічних послуг в ОТГ. У контексті векторів розвитку місцевого самоврядування в Україні, зазначені питання набувають першочергового значення для територій, налагодження діалогу з мешканцями, підвищення довіри між споживачами та надавачами публічних послуг.

Водночас підвищення якості публічних послуг потребує оперативного реагування влади на проблеми зазначеної сфери. Можна стверджувати, що якість публічних послуг визначає спроможність ОТГ та характеризує, наскільки ефективними (сильними) є громади на даному етапі розвитку, що особливо актуально в контексті глобальних цілей сталого розвитку (далі — ЦСР).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-науковий доробок з питань забезпечення якості публічних послуг в Україні складають праці В. Д. Бакуменка, Г. А. Борща, В. П. Тимощука, С. О. Ганоцької, В. С. Колтун, В. Г. Корольок, В. В. Наконечного, С. М. Серьогіна. Більшість наукових розвідок фокусують увагу на загальнотеоретичних аспек-

тах якості публічних послуг на місцевому рівні. Втім, проведений аналіз наукових джерел засвідчує, що проблема наукового пошуку щодо підвищення якості публічних послуг в ОТГ, зокрема в частині виявлення основних напрямів та шляхів підвищення якості, недостатньо вивчена, що й зумовило вибір теми дослідження.

Мета статті. З'ясування основних напрямів підвищення якості публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах в Україні в умовах сучасних трансформацій.

Виклад основного матеріалу. Серед здійснюваних в Україні реформ до 2020 р., вітчизняні та міжнародні експерти називають в числі успішних реформу децентралізації публічної влади. З одного боку, про це свідчить динаміка новоутворених (об'єднаних) територіальних громад, кількість яких становить 951 [1, с. 9]. З іншого боку, успішність реформи підтверджується наявністю конкретних результатів її проведення (наприклад, фінансових) та кореляцією із “сервісно-орієнтованими” підходами, що впроваджуються у діяльність органів публічної влади в Україні за прикладом розвинених країн світу.

Вітчизняний дослідник В. П. Тимощук зазначає, що клієнто-орієнтовані моделі обслуговування громадян, запроваджені в Нідерландах, Швеції, Фінляндії, передбачали організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору [2, с. 8]. Відзначимо позитивне зрушення останніх років, пов'язане із упровадженням теоретико-методологічних положень маркетингу послуг, муніципального ме-

неджменту та бізнес-підходів у сфері публічного управління в Україні, що традиційно асоціюють з покращенням рівня задоволеності наданими послугами. Разом з тим переконані, що без розробки економічно обґрунтованого комплексу заходів, середньострокового планування, фінансового прогнозування, оцінки і контролю з урахуванням місцевих особливостей окремої ОТГ, це не дасть бажаних результатів.

Можна стверджувати, що якість публічних послуг (адміністративних, медичних, освітніх, соціальних, житлово-комунальних) також визначає спроможність ОТГ. Водночас показник “якість публічних послуг” не виділено в окремий параметр оцінки спроможності ОТГ, переважно концентрується увага на фінансових показниках, а серед складових рейтингу областей щодо формування спроможних громад визначено тільки кількісні параметри (кількість населення, районів в області, територіальних громад, площа спроможних громад, кількість міст обласного значення, перспективні плани спроможних громад) [1, с. 11].

Переконані, що слід вважати оцінку й контроль якості публічних послуг в ОТГ одним із основних напрямів щодо підвищення її якості. У першу чергу, орієнтуючись на те, що результати оцінки й контролю дають можливість проведення обґрунтованих змін в системі управління якістю публічних послуг на місцевому рівні. Безумовно, цей процес видається складним, враховуючи, що дефініція категорії “якість” досить ємна і в контексті досліджуваної теми інтегрує не лише кількісні показники забез-

печення якості публічних послуг на рівні окремої ОТГ. На нашу думку, визначення напрямів підвищення якості публічних послуг в ОТГ впливає на формування нової управлінської парадигми, характеризує те, наскільки ефективними (сильними) на даному етапі розвитку є територіальні громади, що особливо актуально в контексті глобальних цілей сталого розвитку (далі — ЦСР). До завдань однієї з ЦСР, що стосується миру, справедливості та сильних інституцій, віднесено підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 52].

Вбачаємо за необхідне розглядати підвищення якості публічних послуг в ОТГ як один з інструментів досягнення ефективної місцевої влади, що демонструє спроможність впроваджувати ЦСР з урахуванням місцевих особливостей та визначених пріоритетів розвитку ОТГ. У контексті створення ефективних, підзвітних та інклюзивних установ у сфері охорони здоров'я у програмі ЦСР-2030 застосовано вислів “strong institutions” [4], у тому числі по відношенню до інституцій локального рівня управління. У низці зарубіжних досліджень піднімається питання важливості функціонування сильних інституцій (у розумінні — міцних, потужних, ефективних, дієвих), що надають послуги населенню, як на національному, так і на локальному рівні.

Погоджуємося з тезою про те, що “добре місцеве самоврядування має важливе значення для ефективного та фінансово надійного публічного сектору, а також високоякісних публічних послуг” [5, с. 3]. Крім того, в

зарубіжних джерелах можна зустріти формулювання щодо потреби у сильній регіональній структурі, що забезпечує надання послуг [6]. На наш погляд, заслуговує на окрему увагу вислів Координатора системи ООН в Україні Оснат Лубрані на III міжнародній конференції “Ukraine Reform Conference” (2–4 липня 2019 р., Канада) в контексті, що “реформи потрібні для задоволення прагнення кожного українця до миру, справедливості, благополуччя, достойних робочих місць, чистого середовища, фундаментальних прав людини, рівності, сильних інституцій, які надають якісні послуги, соціального захисту, верховенства права та справедливості для кожного” [7]. Таким чином, в розрізі даного дослідження під сильними інституціями на рівні органів місцевої влади, що надають якісні послуги, розуміємо спроможність установ та організацій належним чином виконувати завдання із забезпечення якості публічних послуг, що надаються юридичним та/або фізичним особам на місцевому (локальному) рівні, що в тому числі потребує достатньої фінансової бази, професійної підготовки та високої вмотивованості осіб, що приймають управлінські рішення, а також покращення якості публічних послуг на основі сучасних теоретико-методологічних підходів.

Безумовно, будь-які невдоволення громадян на локальному рівні певним чином стимулюють владу до змін, поліпшень у сфері публічних послуг. З огляду на це на рівні ОТГ виникає реальна потреба коригувати управлінську діяльність та процес прийняття управлінських рішень

стосовно якості публічних послуг відповідно до сучасних суспільних запитів, незалежно від особистих уподобань та стилю управління керівника (голови ОТГ). Проте, органи місцевої влади зацікавлені не тільки у дояльному ставленні до них з боку жителів ОТГ, але й потенційних інвесторів, вітчизняного та зарубіжного бізнесу, залучення яких створить додаткові робочі місця в ОТГ та дасть змогу зростання економічного потенціалу території. Окреслені мотиви спонукають владу розробляти комплекс заходів, що пов'язаний, в тому числі, із забезпеченням та/або підвищенням якості публічних послуг в ОТГ, та потребують закріплення ключових положень у нормативно-правових актах.

Зауважимо, що перейменування Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства на Міністерство розвитку громад та територій України аргументують певним зміщенням акцентів на людський розвиток, забезпечення комфорту, доступу громадян до всіх соціальних/комунальних послуг. Крім зміни назви, анонсовано також про розробку спільно з іншими міністерствами “соціального стандарту”, відповідно до якого в кожній громаді буде забезпечуватися доступ жителів до соціальної, медичної та транспортної інфраструктури (за [8]). За такого підходу на перший план висувуються професійні якості осіб, які відповідають в межах своєї компетенції за підвищення якості публічних послуг в ОТГ; важливість моніторингу потреб й очікувань мешканців ОТГ; впровадження в роботу системи

управління якістю публічних послуг інноваційних підходів та методів; забезпечення ефективної комунікації з громадськістю.

Висновок. Аналіз вітчизняних і зарубіжних джерел дозволяє зробити два ключові висновки. По-перше, за умов раціонального використання ресурсів спроможність інституцій забезпечувати якісні, доступні публічні послуги на місцевому рівні виступає мірилом ефективності їх роботи. По-друге, беручи до уваги продовження реформування вітчизняної системи публічного управління за принципом децентралізації, при розробці заходів щодо підвищення якості публічних послуг в ОТГ, слід акцентувати увагу на підвищення професійних якостей управлінців та розробку середньо- та довгострокових планів щодо забезпечення якості публічних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 року (аналітичні матеріали Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://storage decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>
2. Тимошук В. П. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / В. П. Тимошук; Асоціація міст України. К. : ТОВ "ПІДПРИЄМСТВО "ВІ ЕН ЕЙ", 2015. 124 с.

3. Аналіз державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року: аналітична доповідь. К.: Ін-т суспільно-економічних досліджень, 2017. 84 с.
4. Transforming our World : The 2030 Agenda for Sustainable Development. Interactive dialogue 5. Building effective, accountable and inclusive institutions. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8161Interactive%20Dialogue%20-%20Institutions%20and%20Governance.pdf>
5. Antti Moisio (2012). Rethinking local government: Essays on municipal reform. Helsinki. 167.
6. Slack E. (2007). Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities : the role of metropolitan governance (English). Policy Research working paper; no. WPS 4317. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/352161468314707506/Managing-the-coordination-of-service-delivery-in-metropolitan-cities-the-role-of-metropolitan-governance>
7. Statement by the UN Resident and Humanitarian Coordinator at the Ukraine Reform Conference in Toronto (July, 02-04, 2019). Retrieved from <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news>
8. Бабак пояснила навіщо потрібно змінювати назву Мінрегіону // стаття в Укрінформ від 3 вересня 2019 р. <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2772027-babak-poasniana-viso-potribno-bulo-zminuvati-nazvu-minregionu.html>

REFERENCES

1. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya [Monitoring of the process of decentralization of

- power and reform of local self-government]. (September 10, 2019). *www.storage.decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf> [In Ukrainian].
2. Tymoshchuk V. (2015) Nadannya administratyvnykh posluh u munitsypal'nomu sektori [Provision of administrative services in the municipal sector]. Kyiv. VI EN EY, 124 [In Ukrainian].
 3. Analiz derzhavnykh stratehichnykh dokumentiv Ukrayiny shchodo vrahuvannya adaptovanykh dlya Ukrayiny Tsiley Staloho Rozvytku do 2030 roku [Analysis of the state strategic documents of Ukraine on the consideration of the Sustainable Development Goals adapted to Ukraine by 2030]. (2017). Kyiv [In Ukrainian].
 4. Transforming our World : The 2030 Agenda for Sustainable Development. Interactive dialogue 5. Building effective, accountable and inclusive institutions. – <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8161Interactive%20Dialogue%205%20-%20Institutions%20and%20Governance.pdf>
 5. Antti Moisio (2012). Rethinking local government: Essays on municipal reform. Helsinki. 167.
 6. Slack E. (2007). Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities : the role of metropolitan governance (English). Policy Research working paper; no. WPS 4317. Washington, DC: World Bank. – <http://documents.worldbank.org/curated/en/352161468314707506/Managing-the-coordination-of-service-delivery-in-metropolitan-cities-the-role-of-metropolitan-governance>
 7. Statement by the UN Resident and Humanitarian Coordinator at the Ukraine Reform Conference in Toronto (July, 02-04, 2019). Retrieved from <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news>
 8. Babak poyasnyla navishcho potribno zminyuvaty nazvu Minrehionu [Babak explained why it is necessary to change the name of the Ministry of Regional Development]. (September, 03, 2019). *www.ukrinform.ua*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2772027-babak-poasnila-naviso-potribno-bulo-zminuvati-nazvu-minregionu.html> [In Ukrainian].