

12. Shostak, L. (2002), Tsely u pryorytety ustojchyvoho razvytyia Ukrainy // Ekonomyka Ukrainy [Objectives and priorities of the sustainable development in Ukraine], Ekonomyka Ukrainy, vol.10,pp.30-36.
13. Filipenko, A.S. (2007), Hlobal'ni formy ekonomichnoho rozvytku istoriia i suchasnist'. [Global economic forms of history and modernity], Vyd-vo Znannia, Kyiv, pp.670.

*Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор*

УДК 351

**Щербаківська Л. М.,**

здобувач Академії муніципального управління

### **СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ЯКОСТІ**

*Анотація. Уточнено зміст понять «послуга», «державна послуга» як соціально-економічних категорій. Встановлено низьку якість надання державних послуг в Україні. Запропоновано напрями подальшого підвищення якості надання державних послуг.*

*Ключові слова: послуга, державна послуга, соціально-економічні категорії, напрями підвищення, якість.*

**Щербаковская Л. М.,**

соискатель Академии муниципального управления

### **СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИХ КАЧЕСТВА**

*Аннотация. Уточнено содержание понятий «услуга», «государственная услуга» как социально-экономических категорий. Установлено низкое качество предоставления государственных услуг в Украине. Предложены направления дальнейшего повышения качества предоставления государственных услуг.*

*Ключевые слова: услуга, государственная услуга, социально-экономические категории, направления повышения, качество.*

**Shcherbakivsky Ludmila,**

Competitor Academy of Municipal Management

### **NATURE OF SERVICE AND SUPPORT THEIR QUALITY**

*Annotation. It was established that the theory of public services has a different weight and prevalence in different countries. In Ukraine, the term "service" refers to the socio-economic categories and understood as the result of a provider of services to meet the needs of their customers. Ukrainian legislation does not clearly defining "public services", which leads to ambiguous interpretation.*

*It is proved that the gap between the modern demands of society and the state apparatus is the risk of loss of trust in government, and as a result - not the perception of the public administration reform. In this regard, the field of public administration should be clearly delineated and limited solely those problems where government intervention is*

*necessary in terms of policy making and service delivery.*

*Determined deficiencies of public services in Ukraine. Directions for further development of the system of public services and improve their quality taking into account the experience of foreign countries and the regulatory and practical demands of today.*

*In Ukraine, as well as in Europe, the issue of quality of service first arose primarily in the business sector. The main motive for introducing quality Ukrainian business is to maximize profits, which is achieved through two main components: improvement of enterprises to reduce costs (intrinsic motivation); response to the demands of their customers, creditors (external motivation).*

*It is clear that in recent decades the role of government has changed. Now it is not the mechanical distribution of resources and almost manual control economic activity. The new role of the state is produced by policies and implement ways to solve the social problems that can not be solved by market mechanisms. In addition, the state regulates social relations, ensuring compliance with established control rules and regulations. Function own property management thus has to be minimized.*

*In this regard, the scope of public administration should be clearly defined and limited solely those problems where state intervention is necessary in terms of policy making and service delivery.*

*Keywords: Service, public service, social and economic categories, ways to increase quality.*

*Вступ.* Держава має здійснювати реалізацію конституційних прав та свобод людини і громадянина шляхом надання державних послуг громадянам. Громадяни у відносинах з державою мають виступати споживачами її послуг. Саме тому питання надання якісних управлінських послуг є надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що окремі аспекти надання державних послуг громадянам розглядалися у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Авер'янов, В. Александров, В. Верба, І. Коліушко, Н. Нижник, Т. Маматова, О. Поляк, В. Сороко, Ю. Шаров, Г. Холліс, К. Плоккер, Ф. Тейлор та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість розглянутих науковцями проблем, наразі немає загальноприйнятого законодавчого визначення державних послуг.

*Постановка завдання.* Уточнити зміст понять «послуга», «державна послуга» як соціально-економічних категорій. Визначити рівень якості надання державних послуг в Україні. Запропонувати напрями подальшого підвищення якості надання державних послуг.

*Результати.* Теорія державних послуг має різну поширеність і вагу в різних країнах. У тих країнах, звідки до нас прийшла ідея послуг, зокрема, в країнах Північної Європи та Північної Америки категорія «послуг» відносно публічного сектору є дуже популярною, але вживається в досить широкому значенні. Фактично йдеться про «державні послуги», «послуги адміністрації», «послуги для громадян», «послуги для бізнесу» тощо. Акцент у них робиться не на юридичну складову, а на те що всі продукти

(рішення, дії, консультації тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами [1].

Для країн романо-германської системи права акцент на «послуги» в публічному секторі і в публічному праві є менш поширеним. Там категорія послуг, якщо і використовується, то виконує швидше політичне (ідеологічне), аніж правове значення. Причому у лідерів романо-германської системи права (насамперед у Франції та Німеччині) категорія «послуг» («державних послуг», «послуг для громадян та бізнесу») теж включає в себе всю діяльність органів влади, починаючи від реєстрації місця проживання і видачі паспортів, і закінчуючи доступом до музеїв та бібліотек, продажем пакетів для сміття [1].

В Україні поняття «послуга» належить до соціально-економічних категорій і розуміється як результат діяльності надавача послуг для задоволення потреб їх споживача. В українському законодавстві відсутнє чітке формулювання поняття «державних послуг», що призводить до їх неоднозначного тлумачення. Так, поняття «послуга» трактується як закупівля (товар); результат взаємодії між постачальником і споживачем; певна діяльність чи її результат; обслуговування; різноманітні заходи, які здійснюються чи пропонуються у різних сферах надання державних та муніципальних послуг, як-то: охорона здоров'я; освіта; соціальне забезпечення; працевлаштування; сфера житлово-комунальних, фінансових та юридичних послуг тощо.

У сфері державного управління термін «державні послуги» вважається таким, що поєднує поняття «управлінська та адміністративна послуга»; під державною послугою розуміють результат виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами (задоволення потреб громадян), інакше кажучи, забезпечують реалізацію їхніх прав і обов'язків. У нормативно-правових актах, зокрема постанові Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915 «Деякі питання надання адміністративних послуг» [2], міститься визначення адміністративної послуги - це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

У країнах ЄС обов'язковими умовами роботи органів публічної влади є відкритість, прозорість і підзвітність, створено відповідне нормативно-правове забезпечення, розроблено стандарти якості надання державних послуг.

Загальній політиці урядів європейських країн щодо поліпшення якості державних послуг притаманна спрямованість не тільки на вдосконалення державного управління, а й на зміцнення зв'язку з населенням в напрямку захисту споживачів та інформування. Німецький досвід з якісного надання державних послуг ґрунтується на принципах: широкому спектрі послуг, дружелюбності працівників, широкої інформаційної можливості, розширеному режимі роботи, короткому часі очікування, прозорості процедури, послуги «єдиного вікна».

Щодо останнього, то цей принцип «єдиного вікна – одного контакту» набув розвитку та досвід функціонування «універсамів» у Вільнюсі (Литва). При обслуговуванні громадян головною метою такого «єдиного вікна» є створення ефективної системи управління самими процесами надання державних послуг, а саме запобігання корупційних ризиків [3].

У країнах ЄС державні послуги надаються згідно зі стандартами, за якими визначаються складові якості послуги: відкритість, своєчасність, доступність, безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав. До того ж планується розробити спільний «Статут державних послуг Європейського Союзу» для країн-членів [3]. Досвід зарубіжних країн доводить, що між населенням держави та органами державної влади має бути довіра, що сприятиме консолідації суспільства.

Для забезпечення на вітчизняному просторі ефективності, результативності та якості надання державних послуг органами державної влади можна використовувати концептуальні (управління змінами; програмно-цільовий підхід; управління якістю; управління ризиками; аналіз вигід-витрат; інформаційно-комунікативний підхід), інструментальні (стратегічні технології; проектні технології; маркетингові технології; соціальні технології; електронне врядування; геоінформаційні технології) засоби та моделі-підходи (система управління якістю на засадах ISO-9001:2000; інтегровані системи менеджменту; оцінювання діяльності за допомогою системи збалансованих показників (Balanced Scorecard); модель «CAF 2002» оцінювання з позицій результативності та сприяння розвитку (The Common Assessment Framework); модель самооцінювання в організаціях за методом Т. Конті; модель «САРАМ» оцінювання з позицій якості та ефективності роботи місцевих органів влади; модель електронного врядування типу «електронне місто»; модель типу «єдине вікно»), що набули практичного розвитку в країнах ЄС [3].

В Україні, так само як і в країнах Європи, питання якості надання послуг постало вперше передусім у бізнес-секторі. Основним мотивом запровадження якості в українському бізнесі є максимізація прибутку, яка досягається через два основні компоненти: удосконалення діяльності підприємств з метою скорочення витрат (внутрішня мотивація); відповідь на вимоги споживачів, кредиторів (зовнішня мотивація).

Очевидно, що за останні десятиліття роль держави змінилася. Тепер вона полягає не у механічному розподіленні ресурсів та майже ручному управлінні господарською діяльністю. Нова роль держави полягає у виробленні політики та реалізації способів вирішення тих суспільних проблем, які не можуть бути вирішені за допомогою ринкових механізмів. Крім цього, держава регулює суспільні відносини, забезпечуючи контроль за дотриманням встановлених норм і правил. Функція власне управління майном при цьому має бути зведена до мінімуму.

У зв'язку з цим сфера державного управління повинна бути чітко окреслена і обмежена виключно тими проблемами, де втручання держави є необхідним з точки зору вироблення державної політики і надання послуг.

Надмірна централізація управління та відсутність механізмів як деконцентрації державно-владних повноважень, так і їх делегування, зокрема, у приватному секторі призводить до зростання іноді не виправданих видатків, збільшення апарату управління, ускладнення суспільних відносин. Саме розрив між сучасними вимогами суспільства і діяльністю державного апарату є ризиком втрати довіри суспільства до влади, а як результат – несприйняття реформи державного управління.

Суспільство не задовольняють: низька якість значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; факти корупції та хабарництва, зволікання і тяганина; непрозорість і невизначеність адміністративних процедур; незахищеність від «свавілля чиновників», їх постійного втручання в економічну діяльність; відсутність можливості реального громадського контролю за використанням бюджетних коштів; недостатня відповідальність державних службовців; відсутність єдиних для всіх органів влади стандартів і процедур діяльності; недостатня орієнтованість діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, наприклад, у сфері надання послуг.

Всі ці проблеми державного управління негативно позначаються на економічному стані країни та добробуті громадян.

Аналіз стану підготовки рішень державних органів свідчить про неналежну якість цієї роботи. Робота державних органів в єдиній команді повинна бути забезпечена функціональною єдністю апарату. Залишається проблемним прогнозування наслідків рішень органів державної влади; механізми контролю не набули характеру наскрізного моніторингу, а головне вчасної запобіжної корекції з метою досягнення результату. У своїй діяльності державний апарат повинен бути чутливим і оперативно адаптуватися до потреб суспільства.

Отже, підвищення якості життя громадян України, на що спрямоване ефективне державне управління, прямо залежить від надання якісних державних послуг.

Сучасний стан надання державних послуг характеризується багатьма недоліками, серед яких:

- відсутність уніфікованого визначення понять «послуга», «державна послуга», «управлінська послуга» та переліку державних послуг;
- подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги;
- суперечливе правове регулювання процедурних питань надання державних послуг;
- проблема доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги; необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг;
- фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати «добровільні» внески;
- незрозумілість необхідності впровадження заходів підвищення якості послуг в органах державної влади;
- невідтримання запровадженої системи якості послуг в стані постійного аналізу та удосконалення;
- наявність кола психологічних проблем (відсутність зацікавленості у забезпеченні якісних послуг, негативне сприйняття стандартів послуг як інструменту додаткового навантаження та ускладнення виконання посадових обов'язків); відсутність підготовлених фахівців з питань запровадження стандартів якості тощо.

Надання державних послуг пов'язано із значними корупційними ризиками, зокрема: загальна складність процедури надання багатьох послуг; особисте спілкування споживача послуг з посадовою особою, що надає послугу; брак інформації щодо вибору способу звернення за послугою; територіальний монополізм на надання послуг. Більшість з названих корупційних ризиків зумовлені недосконалою, нереформованою системою державних органів, а також низькою якістю законодавства. Держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене та справедливе вирішення її справи протягом розумного строку. Зазначені права мають бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися усіх органів державної влади.

Ураховуючи досвід зарубіжних країн та нормативні й практичні вимоги сьогодення з метою подальшого розвитку системи надання державних послуг та підвищення їх якості необхідно:

- визначити на законодавчому рівні, зокрема у Законі України «Про адміністративні послуги», поняття «державна послуга» та перелік державних послуг;
- створити єдиний веб-сайт, де буде визначений перелік усіх державних послуг, а також розміщена інформація щодо отримання цих послуг;

- регламентувати процедуру надання державних послуг. Правова визначеність у процедурних питаннях зменшує можливості для зловживань та гарантує правову захищеність приватних осіб;

- розробити стандарти надання державних послуг. Стандарти повинні регулярно переглядатися та покращуватися;

- максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Це наблизить надання послуг до споживачів та сприятиме більш точному визначенню їх потреб і очікувань, підвищить відповідальність влади;

- стимулювати діяльність органів державної влади із підвищення якості послуг шляхом: проведення конкурсів, запровадження нагород чи відзнак;

- постійно висвітлювати у ЗМІ позитивний досвід надання якісних державних послуг;

- створити та забезпечити функціонування системи моніторингу задоволеності споживачів якістю послуг, що надаються органами влади;

- створити «універсами послуг», що дасть змогу особі в одному місці отримати всі або найбільш поширені послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні тощо.

Обов'язковим напрямом підвищення якості надання державних послуг є визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання. Критеріями оцінки якості надання послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів послуг, професійність діяльності органів, що надають такі послуги, до них належать: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність.

Таким чином, необхідно створити та організувати ефективну діяльність державних служб, зорієнтовану виключно на надання якісних державних послуг; визначити критерії та стандарти надання послуг; впровадити електронне врядування для надання державних послуг, створити центри надання послуг.

Як свідчить міжнародний досвід, і передусім досвід країн ЄС, США, Японії, Росії, одним з найбільш ефективних механізмів підвищення якості роботи є впровадження в діяльність органів державної влади єдиних стандартів. Ефективним засобом для цього є запровадження системи управління якістю послуг в органах влади відповідно до вимог ISO 9001-2000 [3, с. 4].

*Висновки.* Впровадження такої системи в органах державної влади дає можливість: покращити якість послуг, які надаються споживачам, забезпечити їх стабільний рівень; підвищити ефективність використання бюджетних коштів; збільшити прозорість діяльності та рішень, що приймаються; збільшити мотивацію та задоволеність персоналу за рахунок

кращої організації його роботи; підвищити керованість роботи, можливість управління нею та її удосконалення.

**Список використаних джерел:**

1. Гончарук Н., Прокопенко Л. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Публічне управління [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf).
2. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 № 915 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
3. Даньшина Ю. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг / Ю. Даньшина // Теорія та практика державного управління. – 2011. - № 35. – С. 1-9.

**References:**

1. Honcharuk, N., Prokopenko, L. (2011), “ The organizational aspects of administrative services in Ukraine ”, Publichne upravlinnia [Online], available at: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011-1/doc/1/04.pdf).
2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 11.10.2010 № 915 (2010), “Some issues of administrative services” [Online], available at: <http://www.kmu.gov.ua>.
3. Dan'shyna, Yu. (2011), “Foreign experience of evaluating the quality of administrative services”, Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, vol. 35, pp. 1–9.

*Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., професор*

УДК 351

**Гончаренко І. Г.,**

к.е.н., доцент,

Черкаський державний технологічний університет

**ДОСЛІДЖЕННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ КЛАСТЕРІВ**

*Анотація. В роботі проведено дослідження різних підходів до визначення основних типів кластерів, що дозволяє визначити їх специфічні характеристики та прослідкувати світовий досвід кластерної діяльності. Такий аналіз дозволяє вибрати той тип кластерного об'єднання, який є найефективнішим.*

*Ключові слова: кластер, типи кластерів, класифікації.*

**Гончаренко И. Г.,**

к.э.н., доцент,

Черкасский государственный технологический университет

**ИССЛЕДОВАНИЯ МИРОВОГО ОПЫТА КЛАСТЕРОВ**

*Аннотация. В работе проведено исследование различных подходов к определению основных типов кластеров, позволяет определить их специфические характеристики и проследить мировой опыт кластерной деятельности. Такой анализ позволяет выбрать тот тип кластерного объединения, являющегося эффективным.*

*Ключевые слова: кластер, типы кластеров, классификации.*