

**Софія Попова**здобувач кафедри політології та філософії  
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України**ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ**

*Досліджено еволюцію наукових підходів до практики надання державних послуг, визначено основні інституційні альтернативи впливу споживачів державних послуг на якість їх надання, встановлено основні критерії якості послуг та запропоновано напрями розвитку взаємодії між органами влади та громадськістю щодо підвищення ефективності процесу надання публічних послуг.*

**Ключові слова:** послуга, інститути, вплив, якість, споживачі, держава, результативність, суспільні блага.

**Sofia Popova****WAYS TO IMPROVE THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES**

*The evolution of scientific approaches to the practice of public services, the main impact of alternative institutional consumers of public services on the quality of their provision, established the basic criteria of quality of services and proposed areas of cooperation between the authorities and the public to improve the efficiency of the public services*

**Keywords:** services, institutions, influence, money, consumers, the government, the impact of public goods

**Софія Попова****ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

*Исследована эволюция научных подходов к практике предоставления государственных услуг, определены основные институционные альтернативы влияния потребителей государственных услуг на качество их предоставления, установлены основные критерии качества услуг и предложены направления развития взаимодействия между органами власти и общественностью относительно повышения эффективности процесса предоставления публичных услуг.*

**Ключевые слова:** услуга, институты, влияние, качество, потребители, государство, результативность, общественные блага.

У зв'язку з необхідністю подолання негативних соціально-економічних наслідків світової фінансової кризи, багато країн в останні 5–6 років змушені йти на згорання бюджетних витрат. В той же час, і уряди розвинених країн прагнуть зберегти існуючі соціальні стандарти та одночасно розширити доступність та підвищити якість державних послуг. Внаслідок цього актуалізувалася потреба у реформуванні системи державного управління, яке відбувається в межах Нового публічного менеджменту (New public management), Нової публічної служби (New Public Service) та Належного врядування (Good Governance). Використання інструментів цих підходів в умовах виходу з кризи вимагає переосмислення та інтерпретації зроблених раніше висновків і рекомендацій, зокрема щодо організації надання державних послуг. Між тим, в рамках політичної та наукової дискусії щодо поліпшення якості державних послуг і в Україні, і за кордоном розглядаються переважно питання удосконалення правового забезпечення стандартів державних послуг, законодавчого закріплення ключових вимог до якості таких послуг, надаючи тим самим додаткові інструменти захисту інтересів їх одержувачів. Однак, такий підхід розглядає споживачів послуг як об'єктів, а не суб'єктів управління. При цьому, відповідно, не враховуються стимули споживачів до користування даним інститутом, не розглядаються можливості їх впливу на якість державних послуг. Отже, виявлення таких інституціональних можливостей, визначення траєкторії інституційних змін у сфері поліпшення якості надання державних послуг в контексті активізації ролі та функцій споживачів послуг стає важливим науково-практичним завданням.

Еволюція поглядів на економічні функції влади, необхідність і виправданість державної при-

сутності в економіці, а також масштаби її діяльності в соціальному секторі тісно пов'язана зі зміною уявлень економістів про виробництво і надання суспільних благ. У зв'язку з цим особливий інтерес представляють роботи Дж. Мілля, Г. Сіджвіка, А. Пігу, П. Самуельсона, Р. Коуза, П. Олівера, Дж. Марвелла і Р. Хардіна. Для дослідження процесів організаційно-правового забезпечення процесу надання державних послуг істотне значення мають роботи представників теорії суспільного вибору – Дж. Б'юкенена, Г. Таллока, М. Олсона, У. Нісканена та ін. Теоретичні підходи щодо ефективного використання інститутів громадського впливу на органи влади розроблялися в працях С. Ліпсета, Б. Вайнгаста, С. Хантінгтона, І. Шапіро та ін. Однак, існуючі зарубіжні дослідження не приділяють належної уваги специфіці пострадянських країн, зокрема інституційним можливостям участі у процесі підвищення якості державних послуг громадянського суспільства.

При цьому, серед вітчизняних науковців, що займалися проблемами надання послуг громадянам, слід виділити роботи Б. Адамова, О. Батанова, О. Бойко-Бойчук, Н. Болотіної, Л. Беззубко, Е. Горян, Т. Заяць, М. Долішнього, Д. Кольцова, В. Куценко, Г. Музиченка, В. Сидоренка та ін. Між тим, в роботах цих науковців акцент робиться здебільшого на специфічних соціальних послугах. Питанням удосконалення взаємодії органів влади з населенням присвячено публікації таких вітчизняних науковців, як В. Бакуменко, О. Бабич, А. Гошко, В. Дзюндзюк, М. Корецький, О. Крутий, Ю. Куц, В. Солових, Ю. Шаров та ін. В той же час, інституційні альтернативи впливу споживачів на якість державних послуг практично не розглядалися згаданими дослідниками.

✦ Таким чином, метою статті є обґрунтування теоретичних засад та визначення інструментів громадського впливу на якість державних послуг.

✦ Еволюція поглядів на економічні функції держави, необхідність і виправданість державного впливу на економіку і соціальну сферу, а також масштаби його діяльності тісно пов'язані зі зміною уявлень вчених про виробництво і надання суспільних благ. Перші спроби моделювання попиту і пропозиції на ринку суспільних благ були зроблені представниками італійської школи М. Панталеоні та А. де Віті де Марко. У своїх роботах вони вказували на специфічну особливість суспільних благ, яка полягає в їх спільному і рівному споживанні всіма членами суспільства, незалежно від їх внеску у виробництво такого роду благ [4, с. 86]. Надалі ці ідеї були розвинені й доповнені Е. Ліндаль, який виділяв наступні властивості даного типу благ:

1) неподільність (всі учасники групи, спільноти користуються даним типом блага одночасно, індивідуальний характер споживання є неможливим);

2) неконкурентність у споживанні (споживання цього блага одним суб'єктом не перешкоджає споживанню того ж самого блага іншими суб'єктами);

3) неможливість виключення доступу (витрати виключення доступу до даного блага є дуже високими) [14].

Оскільки дані характеристики суспільних благ істотно знижують мотивацію споживачів проявляти свою зацікавленість в їх наявності, то в якості вирішення проблеми виробництва суспільних благ даними вченими пропонувалося розглядати втручання держави, яке за допомогою збору податків та їх перерозподілу може забезпечити фінансування цього процесу.

А. Пігу пропонує дещо іншу логіку інтерпретації цієї проблеми. Він вказує на наявність зовнішніх ефектів (екстерналій) під час виробництва певних благ [18, с. 183–184]. Наслідком існування зовнішніх ефектів є невідповідність між попитом і пропозицією таких благ, іншими словами, утворюється розрив між приватними і суспільними вигодами і приватними та суспільними витратами, який А. Пігу характеризував як нездатність ринкового механізму цін регулювати обсяги виробництва відповідно до суспільної корисності благ.

Дж. Мілль у своїх роботах також відзначав, що певний тип послуг (наприклад, будівництво та утримання маяків) має виробляти уряд в силу розбіжності громадських і приватних вигод, і, відповідно, відсутності мотивації у економічних агентів до їх виробництва, в тому числі через труднощі, пов'язані зі збором оплати з усіх користувачів даної послуги [15].

П. Самуельсон визначав виробництво суспільних благ як «урядову діяльність, виправдану екстернальними ефектами» [20, с. 159].

Принципова відмінність у позиціях Дж. Мілля і А. Пігу від позиції П. Самуельсона полягала в наступному: вони не мали заперечень проти збору плати за такі послуги, відповідно, і проти приватної власності на маяки, якщо виявиться можливим таку плату стягувати, в той час як П. Самуельсон був категорично проти цього, вважаючи, що саме безкоштовний доступ до даного типу блага є найбільш правильним рішенням. Найважливішим висновком моделі, розробленої П. Самуельсоном, є те, що для суспільних благ не існує набору цін, який би стимулював виробників такого роду благ виробляти їх оптимальну кількість [19, с. 387].

У зв'язку з цим великий інтерес представляє відома робота лауреата нобелівської премії Р. Коуза «Маяк в

економічній теорії» [5, с. 168–188], в якій на основі детального аналізу британської системи маяків всупереч переконанню багатьох економістів Р. Коуз показав, що послуги маяків можуть забезпечуватися приватними підприємцями. Роль уряду була обмежена створенням прав власності на маяки та підтриманням цих прав. Головний висновок Р. Коуза полягав у тому, що більшість публічних послуг можуть надаватися на конкурентній основі, що істотно розширює уявлення про альтернативні можливості інституційної організації їх надання.

Аналізу альтернативних державному варіантів виробництва суспільних благ за допомогою організації колективних дій присвячені роботи М. Олсона, П. Олівер і Дж. Марвелла, а також Р. Хардіна.

Згідно з підходами, викладеними П. Олівером і Дж. Марвеллом, для суспільних благ, що характеризуються невивірковістю і неконкурентністю у споживанні, існує пряма залежність між розміром групи, зацікавленою у виробництві блага, і ймовірністю того, що благо насправді буде надано [16].

Подальший розвиток теорія суспільних благ отримала в роботах Дж. Б'юкенена, С. Вебера, Х. Вісмета, Т. Сендлера, А. Саймона та ін. Дж. Б'юкенен при цьому запропонував підхід, згідно з яким держава аналізується не тільки з точки зору постачальника суспільних благ і ліквідатора провалів ринку, але, перш за все, з точки зору інструмента досягнення суспільної згоди і вироблення правил для забезпечення соціальної взаємодії [13, с. 21].

Відомий німецький соціолог М. Вебер, в свою чергу, підкреслював, що держава може розглядатися як організація, що має істотні переваги перед іншими суб'єктами у здійсненні легального насильства [2, с. 691]. Ця характеристика держави підкреслює його ефективну спеціалізацію на здійсненні особливих заходів щодо примусу економічних агентів до виконання конкретних видів діяльності та до утримання від інших, насамперед шляхом специфікації і захисту різних прав індивідів.

Американський економіст С. Пейович в свою чергу обґрунтував [17], що обмін товарами (послугами) та факторами виробництва в умовах ринку передбачає специфікацію індивідуальних прав власності та свободу контрактації, гарантія та впровадження яких відносяться до тієї сфери, де держава, маючи в своєму розпорядженні можливості примусу, має порівняльну перевагу, в тому числі за рахунок вирішення проблеми колективних дій і ефекту економії на масштабі (великій території). Найважливішими функціями держави, що забезпечують її легітимність, як стверджував С. Пейович, є надання благ, для яких характерна відсутність винятковості доступу – суспільних благ і соціально-значущих приватних благ.

Згідно з уявленнями, що склалися в економічній теорії Нобелівського лауреата Дж. Стігліца, державне управління є одним з найбільш значущих суспільних благ, яке входить до мінімального обсягу функцій, які має виконувати держава в будь-якій економіці [11].

Тим часом, сьогодні актуальним представляється питання не про обсяг, а про зміст функцій держави з надання державних послуг, що передбачає необхідність розмежування цього виду діяльності від інших функцій держави, що реалізуються у рамках владних повноважень.

Відзначимо, що поняття «державна послуга» на початку XXI ст. досить активно розроблялося російськими вченими. Так, наприклад, В. Тамбовцев в рамках свого дослідження замінює поняття «державна послуга» тер-

міном «публічна послуга» і зазначає, що «Приватні (індивідуалізовані) блага, що надаються органами державної влади, та управління громадянам і організаціям (фізичним та юридичним особам), як правило, у формі послуг, можна називати публічними послугами» [12, с. 59].

А. Шастітко запропонував дещо інший підхід до змісту поняття публічної послуги. На його думку, виробництво суспільних благ, зокрема, щодо встановлення і забезпечення дотримання правил, вимагає специфікації і захисту прав власності окремих осіб. Специфікація, в свою чергу, передбачає вилучення приватних вигод, які відповідають умовам не тільки конкурентності у споживанні, а й винятковості. Саме дана категорія благ може бути віднесена до категорії публічних послуг. Таким чином, публічними, на його думку, можна вважати послуги, «які мають властивості приватних благ, але при цьому безпосередньо пов'язані з виробництвом суспільних благ в частині специфікації і захисту прав власності окремих індивідів» [10, с. 152].

Згідно з підходом, запропонованим С. Мігіним, до державних (публічних) послуг можна уналежнити:

1) функції держави щодо надання суспільних благ, які можливо надавати, у тому числі на конкурентній основі;

2) функції держави з надання приватних благ зі значними позитивними зовнішніми соціальними ефектами [7].

Відповідно, під час прийняття рішень про віднесення діяльності органу влади до категорії державних послуг, необхідно враховувати такі критерії:

1) відношення до безпосереднього прийняття владного рішення;

2) можливість здійснення цієї діяльності на конкурентній основі;

3) положення послуги на шкалі «суспільне благо – приватне благо»;

4) наявність позитивних екстерналій;

5) характер відносин зі споживачами послуг (добровільність / обов'язковість) [8].

Таким чином, на основі синтезу наявних підходів до категорії державних (публічних) послуг можна відносити послуги, що задовольняють наступним критеріям:

1) джерелом послуги є орган влади, за яким закріплена відповідальність за якість її надання;

2) ініціатива отримання послуги йде від споживача, який має потребу в отриманні певних благ;

3) результат отримання послуги має властивості приватних благ, а саме – властивості конкурентності.

При цьому, параметри, що визначають якість державної послуги, поділяються на дві групи:

1) параметри якості результату послуги:

а) відповідність тим вимогам, які пред'являє до неї споживач:

- тривалість результату (який час діє документ);
- зрозумілість результату (наскільки текст документа зрозумілий одержувачу).

б) рівень надійності отриманого результату:

– характер його захисту від підробки (якщо він має матеріальну форму);

- застосовність результату (де документ приймають, в яких ситуаціях він діє).

2) параметри якості процесу надання послуги:

- тривалість очікування;
- комфортність умов очікування;
- комфортність умов отримання послуги;
- доступність наданої послуги (інформаційна, територіальна, фізична);

- наявність процедур оскарження;
- грошова ціна отримання послуги.

Вплив споживачів послуг на якість означає, перш за все, можливість зміни параметрів якості процесу надання послуги і параметрів якості результату в частині зрозумілості результату (для інформаційно-консультаційних).

Тим часом, для держави, з ієрархічною структурою управління та характерною для нею проблемою бюрократизації та відсутності «гнучкості», мотивація державних службовців щодо підвищення якості державних послуг не видається очевидною. Як наслідок – істотного значення набуває створення сприятливого інституційного середовища, що стимулює дотримання інтересів споживачів державних послуг в процесі надання послуги, та врахування їх думки під час розробки формальних правил, що регулюють взаємодію державних службовців з недержавними суб'єктами.

Вплив споживачів на якість надання державних послуг може здійснюватися або за рахунок вдосконалення правил, в рамках яких відбуваються взаємодії чиновників і одержувачів послуг (вдосконалення інституційного середовища), або за рахунок зміни характеру взаємодії державних службовців із споживачами послуг в рамках нових інституційних угод [6].

В узагальненому вигляді можна виділити чотири основні інституційні альтернативи впливу споживачів державних послуг на якість їх надання:

1) політичні інститути впливу: опосередкований вплив індивіда реалізується через його участь у виборах центральної влади та місцевої влади;

2) правові інститути впливу, що діють за допомогою використання досудових процедур оскарження або судових механізмів (вплив споживача відбувається постфактум у разі надання послуги неналежної якості);

3) соціальні інститути впливу, які функціонують за допомогою використання особистих зв'язків (вплив індивіда здійснюється безпосередньо на конкретного службовця, який надає послугу, через неформальні зв'язки);

4) громадські інститути впливу (вплив індивіда здійснюється за допомогою участі в організаціях громадянського суспільства).

Громадський вплив може виражатися у двох формах:

- через участь організацій громадянського суспільства в експертизі нормативних правових актів, що визначають параметри якості державних послуг;
- через вплив громадських організацій на зміну характеру відносин споживачів послуг з державними службовцями за рахунок здійснення зовнішнього контролю.

Відзначимо, що під час застосування політичних інститутів гарантом дотримання інтересів споживачів є наділений владними повноваженнями державний службовець. Між тим, у результаті особливостей використання політичних інститутів, виявляються як мінімум дві проблеми:

1) проблема забезпечення достовірності зобов'язань з боку виборних політиків;

2) проблема управління поведінкою виконавця, безпосереднього надавача послуг всередині державної ієрархії [1, с. 139].

Ефективність використання правових інститутів впливу залежить від рівня незалежності судової влади. А в пострадянських країнах, зокрема в Україні, з цим є великі проблеми [3].

Під час використання соціальних інститутів впливу можливим представляється індивідуальне визначення параметрів якості послуги, що задовольняє конкретного споживача. Гарантом дотримання службовцем інтересів споживачів є самі споживачі, за рахунок чого відбувається економія на трансакційних витратах моніторингу і примусу до виконання формальних правил. Однак дана альтернатива пов'язана з високими інвестиціями в специфічні активи – соціальні зв'язки. Угоди між споживачем і державним службовцем засновані на особистих відносинах, які жодним чином не легалізовані і можуть в будь-який момент бути припиненими. Істотно обмеження використання соціальних інститутів впливу надає і необхідність вирішення колективних проблем, проблем окремих спільнот.

Таким чином, найбільш ефективним в сучасних українських реаліях представляється громадський вплив споживачів державних послуг на якість їх надання. Адже інститути громадянського суспільства володіють наступними перевагами в порівнянні з іншими альтернативами:

- сприяють вирішенню колективних, важливих для цілої спільноти людей проблем;
- мають законодавчо закріплений статус для співпраці з органами влади (в Україні він визначений Законом України «Про громадські об'єднання» [9]);
- можуть формалізувати та інституціоналізувати відносини з органами влади з приводу надання, моніторингу, оцінки якості послуг, що надаються.

✎ Україні, як і більшості країн, що знаходяться на етапі становлення демократії, необхідно пройти складну фазу розвитку відносин між органами влади та суспільством. Одним з важливих напрямів розвитку таких відносин є підвищення якості державних послуг, що надаються.

Проведене дослідження довело, що державна послуга представляє собою приватні (індивідуалізовані) та суспільні блага, що надаються органами державної влади та управління громадянам і організаціям (фізичним та юридичним особам) і які можуть мати матеріальну і нематеріальну форму.

Існує чотири основні інституційні можливості впливу споживачів державних послуг на якість їх надання: політичні, правові, соціальні і громадські інститути впливу.

Найбільш ефективними в сучасних українських реаліях є інститути громадського впливу, що сприяють налагодженню зворотного зв'язку між органами влади та населенням та легально сприяють вирішенню проблем різних соціальних спільнот. Механізми функціонування таких інститутів стануть предметом наших подальших досліджень.

#### Література.

1. Батаева Н. С., Крючкова П. В., Потапенко М. С., Тамбовцев В. Л., Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. М. : ТЕИС, 2002. – 160 с.
2. Вебер М. Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
3. Городовенко В. В. Принцип незалежності суддів і підкорення їх лише закону як один з основних принципів судочинства в Україні // Право України. – № 4. – 2002. – С. 124–127.
4. История экономических учений / Подред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой: Учеб. пособие. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 784 с.
5. Коуз Р. Фирма, рынок и право. – М. : «Дело ЛТД», 1993. – 192 с.

6. Методические рекомендации по созданию реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг. – М: Гендальф, 2005. – 48 с.

7. Мигин С. Властные полномочия и государственные услуги. Международный научный и общественно-политический журнал «Общество и экономика». – № 9. – 2009. – С. 3–16.

8. Мигин С. В. Административная реформа как инструмент повышения качества государственного регулирования и эффективности функционирования рыночных структур // Вестник российского государственного торгово-экономического университета, 2009. – № 2 (29). – С. 168–174.

9. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // ВВР України. – 2013. – № 1. – Ст.1

10. Публичные услуги и функции государственного управления / Под ред. А. Е. Шаститко. М. : Бюро экономического анализа. ТЕИС, 2002. – 384 с.

11. Стиглиц Дж. Ю. – Экономика государственного сектора. – М., ИНФРА-М, 1997. – 720 с.

12. Тамбовцев В. Экономическая теория институциональных изменений. – М.: ТЕИС, 2005. – 542 с.

13. Buchanan J. M. Public choice perspective // Econ. seel. publ. 1983. – N 1. – P. 19–46.

14. Lindahl E. Just Taxation a positive solution. Translated and reprinted in «Classics in the theory of public finance» ed. R. A. Musgrave and A. T. Peacock, New York: Macmillan, 1958. – 458 p.

15. Mill J.S. Principles of Political Economy. Vol. 3 // The Collected Works of J.S. Mill / Ed. by J.M. Robson. Toronto: University of Toronto Press, 1965. – 588 p.

16. Oliver P., Marwell G. The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass. II. 53 American Sociological Review. 1988. – 390 p.

17. Peiovich S. Origins and Consequences of Alternative Property Rights // Journal of Pubic Finance and Public Choice, 1983. – № 4. – P. 18–31.

18. Pigou A.C. The Economics of Welfare. London: Macmillan & Co., 1932. – 311 p.

19. Samuelson P. A. Review of Economics and Statistics, XXXVI, Nov. 1954. – 623 p.

20. Samuelson P.A. Economics: An Introductory Analysis / 6th ed. N. Y.: McGrawHill, 1964. – 711 p.