

- відмові від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення;

- пониженні честі і гідності працівників, які здійснюють контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища, посяганні на їх життя і здоров'я.

Використані джерела інформації:

1. Андруевич Н. Огляд екологічного права Європейського Союзу // Вісник екологічної адвокатури. – 2009. – № 21. – С. 18-22.
2. Збагерська Н.В. Удосконалення методологічних та методичних основ економічної оцінки природних ресурсів // Автореф. дис.... кандидата екон. наук. – Рівне, 2003. – С.13.
3. Подковенко Т. Система законодавства України: стан та шляхи вдосконалення // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 40-44.
4. Хвесик М.А., Горбач Л.М., Кулаковський Ю.П. Економіко-правове регулювання природокористування. – К.: Кондор, 2004. – 524 с.
5. Хвесик М.А., Кирпач І.М. Водні ресурси у промисловому комплексі України. – К.: РВПС України НАН України, 2004. – С. 5.
6. Царенко О. М., Несветов О. О., Кадацький М. О. Основи екології та економіка природокористування. Курс лекцій. Практикум: Навчальний посібник. – 2-ге вид., стер. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2004. – 400с.

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

УДК 351.82:35.07

Жарая С.Б.,

к. держ.упр., доцент,
докторант НАДУ при Президентіві України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДОКТРИНИ “НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ” У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ПИТАНЬ ВЕДЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті теоретично обґрунтовано підхід до запровадження у сфері надання адміністративних послуг положень доктрини “новий публічний менеджмент” і заходів практичного управління із сфери обслуговування населення.

В статье теоретически обоснован подход к использованию в сфере административных услуг по вопросам ведения предпринимательской деятельности положений доктрины “новый публичный менеджмент” и мероприятий практического управления из сферы обслуживания населения.

In the article theoretically grounded approach to the introduction in the provision of administrative services provisions doctrine of "new public management" and related to practical management of the service sector of the population.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Традиційна бюрократична система управління починає поступово заміщуватися новою, в якій присутніми є елементи ринкових механізмів. У зв'язку з цим людина вже не розглядається як перешкода у діяльності державної служби, а все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг. Державне управління починає перетворюватися у сферу специфічних послуг. У зв'язку з цим спостерігаються прогресивні тенденції упровадження у державний менеджмент деяких способів практичного управління із сфери обслуговування населення, зокрема набуває розвитку маркетинг послуг, у практику роботи дозвільних установ поступово упроваджуються стандарти обслуговування. Відкритість установ державного управління починає плідно поєднуватися із орієнтацією на споживача. Джерелом успіху роботи державної установи стає виконання додаткових функцій і розвиток нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують результат. Удосконалення управлінських послуг у публічному адмініструванні передбачає використання практичних надбань менеджменту, звісно з урахуванням особливостей цілей діяльності бізнесової та державної організацій. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження запровадження у сфері державного управління положень та методів концепції “новий публічний менеджмент”.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Теоретичні засади нового публічного менеджменту викладені у працях Д.Осборна, Т.Геблера, Л.Джонеса, Ф.Томпсона, Г.Пітерса. Серед вітчизняних науковців дослідженню теорії нового публічного менеджменту та її застосування у різних сферах державного управління присвячені праці В.М. Козакова, О.Ю.Оболенського, О.І.Іваницької, І. Ю. Чумакової та ін. [4, 6, 9].

Формування мети (постановка завдання). Теоретично обґрунтувати підхід до запровадження у сфері надання адміністративних послуг положень доктрини “новий публічний менеджмент” і заходів практичного управління із сфери обслуговування населення.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманих наукових результатів дослідження. У процесі пошуку ефективних адміністративно-управлінських моделей у зарубіжній науці і практиці державного управління сформувались нові теоретико-методологічні підходи, зокрема:

- концепція та практика нового державного менеджменту (New Public Management (NPM));
- теорія суспільно-політичних мереж (social-political networks);
- концепція нового способу управління – “врядування“ (governance).

Деякі автори використовують перекладну версію “концепція нового публічного менеджменту”, яка на нашу думку є більш наближеною до суті

цієї теоретико-методологічної концепції.

Основа концепції нового публічного менеджменту становлять ринкові моделі регулювання.

До концептуальних засад нового публічного менеджменту належать:

- орієнтація на результати при ухваленні державно-управлінських рішень (ефективність, результативність, рентабельність та якість послуг);
- скорочення управлінських витрат, штату, ресурсів та урядових функцій шляхом приватизації та інші ринкові механізми;
- зменшення сфери управлінського контролю (дерегуляція, прозорість і відкритість діяльності державного сектору, удосконалення механізмів звітування та моніторингу);
- зміна традиційного правового статусу державних службовців, зокрема шляхом упровадження строкових контрактних форм прийняття персоналу, продовження яких залежить від результатів виконання роботи, надання державним менеджерам більшої свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей та посилення їх особистої відповідальності;
- перехід від контролю “на вході” за вкладеними ресурсами і бюрократичними процедурами й регламентами до введення чітких індикаторів оцінки кінцевих результатів діяльності як організації в цілому, так і окремих працівників для безпосередніх споживачів суспільних послуг, систематична оцінка впровадження урядових програм [8, с. 71].

Формування державного механізму на окреслених засадах демонструє перенесення акцентів із структури і процесу управління на його результати. При цьому напрямом основних змін в управлінні суспільним розвитком визначено зменшення державного сектору та перехід до ринково орієнтованих управлінських механізмів.

Відтак особливості переходу до державного менеджменту знаходять прояв: у принципі субсидіарності організації управління, що має бути ближче до клієнта, характеризуватися децентралізацією і відносною свободою дій усіх ланок; у новій критерії ефективності функціонування системи державного управління, що орієнтує на якість послуг та рентабельність [2, с. 17].

Елементи концепції New Public Management (NPM) було впроваджено в багатьох промислово розвинених країнах, зокрема у європейських, насамперед таких, як Великобританія, Німеччина, Франція [14, 15]. Це дає можливість критичного аналізу даного теоретико-методологічного підходу щодо імплементації його в Україні, насамперед у площині дослідження необхідності та можливості упровадження деяких інструментів нового публічного менеджменту щодо регулювання підприємницької діяльності та надання адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності на регіональному рівні, зокрема таких принципів, як інтенсивна орієнтація на споживача; забезпечення його необхідними йому якісними послугами.

Необхідність такого критичного аналізу підтверджується вивченням

упровадження NPM у європейських країнах, яке має вже достатній матеріал для порівняння, як з огляду на часові виміри запровадження цього теоретико-методологічного підходу, так і на позитивні та негативні наслідки застосування деяких інструментів NPM у практиці державного управління у різних країнах.

Так, у своїх працях “Проблеми інституалізації нового публічного менеджменту” (нім. “Zur Institutionalisierung von New Public Management”) [16] та “Поява та розповсюдження нового публічного менеджменту у Німеччині. Інституціональний дискурс-аналіз на основі бібліометричних методів” (нім. “Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland. Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden”) [17] німецький науковець Рік Фогель (Rick Vogel) проводить фундаментальне ретроспективне дослідження запровадження та розповсюдження NPM у Німеччині та систематизує теорії, що є підґрунтям процесів інституалізації NPM у цій країні. Аналіз проводиться із використанням бібліографічних методів та охоплює близько 900 наукових публікацій. Теоретичну основу дослідження складають інституціональні теорії, на основі яких процес інституалізації проходить 3 фази: при звичаєння, об’єктивізація, узагальнення (нім. Habitualisierung, Objektivierung, Sedimentierung), що визначають ступінь інституалізації [16, с. 367]. У результаті дослідження автор приходиться до висновку, що процес інституалізації NPM у Німеччині лише частково відповідає теоретичним очікуванням, оскільки NPM у цій країні знаходиться лише на початкових фазах інституалізації (Semi-Institutionalisierung). Повна інституалізація не була досягнута, тому що NPM не міг бути звільненим від необхідності доведення права на існування нових методів та інструментів управління і не має традиції запровадження у Німеччині [16, с. 369]. Натомість у таких країнах як Великобританія, Нова Зеландія, Австралія, Бразилія, Італія було досягнуто вагомих результатів запровадження цього підходу. Різні результати застосування NPM у багатьох країнах світу викликають наукові дискусії у діапазоні від підтримки до повного заперечення; прихильники останнього відзначають недоліки, проблематичність та конфлікт у самій моделі.

При всій дискусійності запровадження менеджменту у публічне адміністрування такі характеристики NPM, як забезпечення громадян якісними послугами; чітке визначення стандартів та критеріїв продуктивності; наголос на ефективності та контролі кінцевого результату; можливість реального вимірювання результатів, на наш погляд, є якнайбільш прийнятними для застосування у сфері надання адміністративних послуг, зокрема з питань ведення підприємницької діяльності. При чому ми наголошуємо не на заміні державної системи надання послуг підприємницькою системою, а на застосуванні деяких механізмів NPM, що призводитимуть до формування новітніх підходів до ефективного управління цією сферою.

Адже й зарубіжні автори зазначають, що товари та послуги, надані споживачам, значно відрізняються у державному та приватному секторах, хоча приватизація розмила цю відмінність. Приватний сектор опирається на ринковий попит, викликаний потребами споживачів. Таким чином товари та послуги надаються лише тим, хто може за них заплатити. Суспільні блага доступні всім, хоча ніхто безпосередньо за них не платить. Існує ряд товарів та послуг, якими може забезпечувати як приватний, так і державний сектори. Рішення щодо того, чи послуги надаватиме уряд, чи приватні компанії, метод оплати таких послуг, а також контроль чи регулювання в наданні послуг виробляється в рамках політичного процесу [3, с. 21].

В. Авер'янов підкреслює, що «...серед завдань реформування виконавчої влади як найбільш наближеної до людини гілки влади, з якою кожна особа має постійні контакти, надзвичайно вагомим постає завдання запровадження у сферу державного управління більш раціональних і демократичних процедур» [1, с. 152].

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія “адміністративна послуга” в своїй основі має те ж навантаження, що й у приватному праві (секторі) – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи, а не формальне дотримання процедури [15].

У науковій літературі вже висвітлювалась думка, що головним напрямом переорієнтації дозвольно-розпорядчих функцій органів державної влади в управлінські послуги має бути зміна змісту функцій органів виконавчої влади (насамперед їх низових рівнів) щодо регулювання підприємництва від переважно дозвольних до переважно інформаційних, консультаційних, роз'яснювальних, аналітичних та облікових функцій. Саме такі функції становлять зміст управлінських послуг, що і є однією із сторін істинного призначення державного управління у правовому суспільстві – врегулювання та впорядкування багатоманітних відносин особистості, суспільства та держави шляхом встановлення соціально-раціональних взаємозв'язків [7, с. 7].

Науковцями європейських країн, зокрема, Великобританії та Німеччини, також підкреслюється важливість орієнтації державних установ на задоволення потреб громадян [1, 12, 13].

Щодо публічного адміністрування, то проблемними питаннями залишаються насамперед відсутність стандартів надання послуг населенню, незадоволеність громадян якістю публічних послуг та діяльністю органів влади.

Як вже зазначено, привнесення ринкових механізмів у громадський сектор передбачає використання відповідних моделей менеджменту та маркетингу, що стосуються й проблем надання управлінських послуг, насамперед йдеться про маркетинг послуг та таке поняття як “стандарт

обслуговування” [10]. Такі його складові або правила обслуговування клієнтів, як: максимальна увага до клієнтів; висока якість комплексу послуг; постійне підвищення освітнього та кваліфікаційного рівня спеціалістів та усього персоналу; грамотне та оперативне застосування форм і методів системи публік рилейшнз з метою підвищення результатів операційної діяльності та популярності організації, потребують подальшого дослідження та виявлення шляхів їхнього використання органами державної влади, що надають адміністративні послуги та мають гарантувати відповідний рівень якості.

Однак “стандарт обслуговування” органами публічного адміністрування передбачає деякі відмінності щодо обслуговування клієнтів-громадян. Адже кінцевим результатом впровадження адміністративної послуги має бути, на відміну від менеджменту, забезпечення прозорості дій органів влади; унеможливлення корупційних дій посадових осіб; покращення іміджу владних структур; скорочення витрат часу службовців за рахунок покращення поінформованості громадян. Насамперед проблема поінформованості стосується такої категорії одержувачів адміністративних послуг, як підприємці.

У “Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” зазначено, що для підвищення якості надання адміністративних послуг необхідно: максимально децентралізувати їх надання; забезпечити конкурентоспроможну оплату праці в адміністративних органах, сприяти виробленню у працівників мотивації для досягнення кінцевого результату, а не формального дотримання правил; розробити стандарти надання адміністративних послуг; запроваджувати сучасні форми надання адміністративних послуг, що дасть можливість організувати отримання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні, в одному приміщенні; здійснювати оплату послуг безпосередньо на місці. Щодо оцінки якості надання адміністративних послуг, то у концепції зазначено, що підвищенню якості надання адміністративних послуг сприятиме визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання.

Висновки. Отже запровадження у сфері державного управління положень, методів і механізмів доктрини “новий публічний менеджмент” і заходів практичного управління із сфери обслуговування населення передбачає розвиток маркетингу послуг, втілення у практику роботи державних установ стандартів обслуговування, забезпечення відкритості установ та їх орієнтації на споживача.

Перспективними напрямками дослідження є вивчення кращих практик організації надання адміністративних послуг в країнах, в яких запровадження доктрини “новий публічний менеджмент” мало позитивні результати та формування рекомендацій щодо покращення якості надання послуг.

Використані джерела інформації:

1. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. –2002. – № 3. – С. 20 – 27.
2. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко, Ю. К. Тормова. – К. : КНЕУ, 2004. – 440 с.
3. Державні фінанси: теорія та практика перехідного періоду в Центральній Європі : пер. з англ. / за ред. Юрая Немеца. – К. : Основи, 1998. – 542 с.
4. Іваницька О.М. Теорія нового державного менеджменту та її застосування при модернізації державного фінансового контролю / О.М.Іваницька, І.Ю.Чумакова // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 68 –78.
5. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
6. Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: Моногр. – К. : НАДУ, 2007. – 284 с.
7. Ластовецький А. Удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи / А. Ластовецький // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 8. – С. 7 – 12.
8. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
9. Оболенський О.Ю. Провісники нового публічного управління /О.Ю.Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту : матеріали міжн. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 2009 р. : / за заг. ред. С.М.Серьогіна . – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 310 с.
10. Шканова О.М. Маркетинг послуг : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Шканова О.М. – К. : Кондор, 2003. – С.10
11. Banner G. Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In : Verwaltungsführung Organisation Personal. – 1991. – 13. Jg. – S. 6 – 11.
12. Belz Ch. Leistungs- und Kundensysteme. Kompetenz für Marketing-Innovationen. In : Thexis, Schrift 2/1997, St. Gallen, 1997. – S. 12 – 39.
13. Bruhn M. Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Grundlagen. Konzepte. Methoden. – Berlin, Heidelberg : Springer – Verlag, 2008. – 625 s.
14. Lodge M. Public Service Bargains, New Public Management und Variationen in Verwaltungsreformen / Martin Lodge // Der moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. – 2009. – № 1. – S. 37 – 52.
15. Schedler K. New Public Management / Kuno Schedler, Isabella Proeller. – Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 2007. – 334s.
16. Vogel R. Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland. Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden / Rick Vogel // Der moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. – 2009. – № 2. – S. 367 – 390.
17. Vogel R. Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplindynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie / R Vogel . – Wiesbaden, 2006. – 292 s.

Рецензент: Розпутенко І.В., д.держ. упр., професор.