

5. Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.В. «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи». Київ, 2009, 176 с.
6. Куйбіда В.С., Іщенко О.М., Ткачук А.Ф., Толкованов В.В. та інші «Нова державна регіональна політика». Київ, «Крамар», 2009, 232 с.
7. Толкованов В., Герцог Р., Гук А., Купрій В., Рахмікулов Е. «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід». – Київ, видавництво «Крамар», 2011, 261 с.
8. Cluster policy in Europe/ A brief summary of cluster policies in 31 European countries. - Europe Innovation Cluster Mapping Project. - Oxford Research AS, January 2008. - 34P.
9. Porter M. "Clusters and the New Economics of Competition", Harvard Business Review, November – December, 1998, pp. 77 – 89

Рецензент: Канавець М.В., к.держ.упр.

УДК 351.88 (045)

Жарая С. Б.

д. держ.упр., доцент,
професор кафедри методології та
управління освітою воіпопп

КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НАДАННЯ ПОСЛУГ

У даній статті охарактеризовано концепцію адміністративних послуг, приділено увагу уточненню термінології науки державного управління у сфері надання послуг та узагальнено зарубіжний досвід удосконалення моделей управління якістю надання послуг.

В данной статье охарактеризована концепция административных услуг, уточнена терминология науки государственного управления в сфере оказания услуг и обобщен зарубежный опыт усовершенствования моделей управления качеством оказания услуг.

This paper describes the concept of administrative services, paid attention to clarification of terminology science of public administration in the provision of international experience and generalized improvement of models of quality management services.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. У науковій літературі вже висвітлювалась думка, що головним напрямом переорієнтації дозвільно-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 дозвільних 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].

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. У процесі пошуку ефективних адміністративно-управлінських моделей щодо надання адміністративних послуг у зарубіжній та вітчизняній науці і практиці державного управління сформувались певні теоретико-методологічні підходи, які знайшли відображення у працях таких вчених, як В. Авер'янов, В.Бакуменко, О.Берданова, М.Браун, В.Вакуленко, І.Коліушко, В.Тимошук, А.Чемерис та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Проте є необхідність більш ґрунтовно охарактеризувати концепцію адміністративних послуг на відмінність від управлінських послуг. Виокремлення адміністративних послуг необхідне для відмежування службової діяльності адміністративних органів від господарських відносин. Крім того, адекватне розуміння категорії адміністративних послуг важливе для встановлення стандартів обслуговування та покращення якості надання адміністративних послуг, що вимагає у свою чергу звернення до досвіду зарубіжних країн.

Формування мети (постановка завдання). Охарактеризувати концепцію адміністративних послуг на відмінність від управлінських послуг та узагальнити зарубіжний досвід удосконалення моделей управління якістю надання послуг.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманих наукових результатів дослідження. “Енциклопедичний словник з державного управління” дає визначення державних послуг як таких що надаються органами державної влади населенню з метою захисту його інтересів і задоволення потреб. Безпосереднім суб'єктом виконання державної послуги є органи державної влади, структури державного апарату, державні підприємства і організації, які утримуються за рахунок державного фінансування. Різновидом державних послуг є також створення умов (використовуючи владно-управлінські механізми і повноваження) для опосередкованого отримання споживачем (громадянином) послуг від інших, недержаних структур [4, с. 548].

Теж енциклопедичне видання зазначає, що поняття послуги виражає певну категорію, яка вказує на взаємодію між суб'єктом, що пропонує і надає послуги, і об'єктом, який їх пропонує. Послуги населенню розглядаються як послуги державні, що надаються безпосередньо органами державної влади, структурами державного апарату і можуть буди віднесені до управлінських послуг суспільству з боку держави, а також як сприяння держави і створення відповідних умов для надання послуг населенню іншими (недержаними) інституціями та контроль за їх виконанням. Словник виділяє послуги, які надаються населенню органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами і можуть називатися муніципальними послугами, які відрізняються від державних

тим, що пов'язані із вирішенням питань і задоволенням потреб, що перебувають у площині безпосередньо муніципального підпорядкування. Окремо виділяється і поняття соціальні послуги, які не мають прямого економічного, фінансового або матеріального виміру та пов'язані безпосередньо із сферою суспільства [4, с. 548].

Зарубіжні автори зазначають, що товари та послуги, надані споживачам, значно відрізняються у державному та приватному секторах, хоча приватизація розмила цю відмінність. Приватний сектор спирається 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 [2, с. 21].

Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (далі Центр) сформовано Реєстр державних послуг, який є складовою Реєстру державних функцій, сформованого Центром відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.07р. №657 “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року” згідно з результатами комплексного горизонтального функціонального обстеження 61 центрального органу виконавчої влади [8].

Нормативною базою для формування Реєстру є затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.06р. № 90 “Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”, завданням якої є визначення принципів та напрямів подальшого реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг [6]. Відповідно до “Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету (рис. 1).

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).



Рис. 1. Сфера публічних послуг (відповідно до “Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”)

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

– повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

– послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

– надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів).

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. 28].

Як зазначає В.Кіп Віскузі: “...в ідеалі мета регуляторної політики полягає у впровадженні вдосконалень, вимірюваних у термінах ефективності” [3, с. 44]. Відтак підвищення суспільної дієвості діяльності влади неможливе без чіткого бачення напрямів удосконалення процедур

надання адміністративних послуг. Наявність критеріїв для оцінювання якості надання адміністративних послуг є тим інструментом, за допомогою якого визначається задоволеність або незадоволеність громадян процедурами надання послуг й діяльністю органів влади та розробляються стратегія і тактика покращення діяльності адміністративних органів.

Успішним інструментом системи підвищення ефективності діяльності органів влади на регіональному рівні є системи менеджменту якості, що базуються на вимогах міжнародних стандартів. Найбільш поширеною у світі є модель систем управління якістю, яка базується на стандартах ISO 9001 (менеджмент якості). Вона застосовується у всіх сферах діяльності – від виробничих секторів економіки до надання послуг.

За кордоном упровадження моделей удосконалення управління на регіональному рівні вже давно є нормою. Національні та міжнародні організації приділяють цим питанням особливу увагу. Так, наприклад, Європейський Союз вимагає від країн, що до нього вступають, упровадження систем менеджменту якості (СМЯ) в органах влади та місцевого самоврядування.

Як відомо, вперше у світі серед органів місцевого самоврядування систему менеджменту якості за стандартом ISO 9001 впровадила у 1994 р. міська рада м. Сент-Августін де Десмонте (Квебек, Канада), населення якого на той час складало 15 тис. чоловік. Відтоді зацікавленість до СМЯ в органах місцевого самоврядування постійно зростає.

Великою популярністю модель управління за стандартом ISO 9001 користується у Польщі. Причинами цього є активна підтримка упровадження та розвитку СМЯ з боку уряду, а також вступ Польщі до Європейського Союзу, що примусило польські місцеві адміністрації приймати поширені в Європі моделі та правила.

Практика упровадження систем менеджменту якості в органах влади на регіональному рівні має місце і в інших країнах. У США на відповідність стандартам систем менеджменту якості сертифіковано більшість муніципалітетів, із столицями штатів включно.

У Великій Британії опублікуванням Білої книги “Модернізація уряду”, було запроваджено довгострокову програму реформування державного управління та модернізації уряду. Ця програма встановила принципи, які мають бути підґрунтям діяльності державних установ та організацій, що надають послуги населенню, а також зобов’язання уряду у даній сфері. До таких принципів віднесено: чіткі стандарти послуг, відкритість і повнота інформації, надання консультацій населенню та можливість вибору послуги, їхня корисність та ефективність тощо. На основі Хартії громадян міністерствами та відомствами Великої Британії розроблено 40 хартій, що охоплюють основні сфери державних послуг. Кожна з них встановлює стандарти послуг, які споживач може отримати від конкретних державних установ у таких сферах, як освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування тощо. Додатково до них органи влади створили у різноманітних районах свої

хартії послуг у галузі охорони здоров'я, пожежної безпеки тощо. Якість послуг має відповідати 10 критеріям, серед яких добре розроблені стандарти; відкрита та повна інформація; можливість вибору; доступність та корисність послуги; право на оскарження при їхній поганій якості; повага прав громадян: ефективне використання ресурсів; введення інновацій; спільна робота із провайдерами послуг; зворотній зв'язок із населенням; ступінь задоволеності споживачів послуг [9, с. 5]. Загалом Хартія громадян сприяла кращому розумінню населенням своїх прав при отриманні державних послуг, а також створила передумови для зміни психології та культури самих громадян.

До наукового обігу введено таке англомовне поняття як “муніципальний бенчлернінг”. Серед країн Європи піонером у цьому напрямку є Норвегія. Польща стала чи не першою європейською країною, яка запозичила норвезький досвід бенчлернінгу, впровадивши при цьому і компонент створення національної системи статистичних показників для аналізу послуг, що надаються громадянам. Завданням є продемонструвати керівникам міст практику прийняття рішень, які базуються на ґрунтовному аналізі не лише кількісних та якісних показників, а й на оцінці бачень і сподівань громадян – споживачів послуг.

За висловом німецького науковця Манфреда Бруна, одного з найвідоміших сучасних німецьких дослідників у галузі менеджменту якості, “відповідність вимогам споживачів послуг є одним із центральних факторів при визначенні якості послуги” [10, с. 37].

Предметом очікувань клієнтів та потенційних клієнтів є при цьому:

- потенціал (наприклад, устаткування єдиного дозвоільного центру);
- процес (процедура надання послуги, спілкування із службовцем);
- результат отримання послуги (своєчасне отримання дозволу або іншого документу).

При чому детермінантою очікувань є як індивідуальні та залежні від ситуації вимоги, які висувають клієнти до вирішення проблеми, так і минулий досвід клієнтів, якого вони набули під час отримання послуги; а також безпосереднє спілкування із надавачем послуги [10, с. 30].

Отже, за М.Бруном, якість обслуговування – це здатність постачальника послуги надати послугу на певному рівні відповідно до очікувань клієнтів. Вона визначається із суми особливостей та властивостей послуги, яка може задовольнити певні вимоги клієнтів. Одночасно М.Брун критично зазначає, що “...з цієї причини абсолютне визначення поняття якості послуги часто є суб’єктивним, а отже відносним” [10, с. 38].

Проте не менш важливою є внутрішня оцінка самим адміністративним органом якості адміністративної послуги.

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.

Такими критеріями названі: результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі; своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк; доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою [6].

Раніше нами було запропоновано в обґрунтуванні критеріїв якості надання адміністративних послуг, з огляду на євроінтеграційні вектори зовнішньої політики України та необхідність надання суб'єктам господарювання адміністративних послуг сучасного європейського рівня, взяти до уваги критерії дозвільних режимів, визначені у Директиві про послуги на внутрішньому ринку, а саме критерії, які ставлять у чіткі рамки здійснення компетентними органами, що надають адміністративні послуги, права вільного розгляду задля того, щоб це право не використовувалось ними безконтрольно; критерії, які є недискримінаційними, обґрунтованими нагальними потребами суспільного інтересу, пропорційними меті загального інтересу, чіткими та не двозначними, об'єктивними, заздалегідь висвітленими, прозорими та доступними [5, с. 21].

Висновки. Вивчення кращих практик організації надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах та моделей управління якістю надання послуг, дає підстави виокремити наступні напрями, які є якнайбільш прийнятними для застосування у сфері надання адміністративних послуг, а саме: чітке визначення стандартів та критеріїв якості надання послуг; наголос на ефективності та контролі кінцевого результату; можливість реального вимірювання результатів. Важливим практичним наслідком проведення оцінки якості надання послуг є внесення змін та доповнень до процедур надання послуг органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги, або ж проведення заходів організаційного характеру для виправлення ідентифікованих проблем.

Використані джерела інформації:

1. Авер'янов В. Як надавати управлінські послуги: Людина і виконавча влада у контексті адміністративної реформи / В. Авер'янов // Людина і влада. – 2000. – № 3–4. – С. 28–30.

2. Адміністративні процедури та адміністративні послуги: зарубіжний досвід та пропозиції для України / авт.-уклад. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
3. Віскузі В. Кіп Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В. Кіп Віскузі, Джоа М. Вернон, Джозеф Е. Гарнінгтон (мол.) ; пер. з англ. О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 1047 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління : довідк. вид. / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 819 с. – Алфавіт. покажч. ст. : с. 762–816.
5. Жарая С. Б. Критерії оцінки якості адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності / С. Б. Жарая // Упр. сучасн. містом. – 2009. – № 1–12(33–36). – С. 18–23.
6. 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>
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. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 657-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Джеффри Садлер // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 5–10.
10. Bruhn M. Qualitätssicherung im Dienstleistungsmarketing. Eine Einführung in die theoretischen und praktischen Probleme, in : Bruhn, M. / Stauss B. (Hrsg.) : Dienstleistungsqualität, 3. Aufl. – Wiesbaden, 2003. – S. 405–431.

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

УДК:35

Жовнірчик Я.Ф.,

д.держ.упр.,
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТИЙКОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ СУСПІЛЬСТВА

У статті на основі теоретичного аналізу уточнено параметри функціонування інституту державно-приватного партнерства в системі державного управління соціально-економічним розвитком.