

2. Управление предприятием в условиях хозрасчета / [отв. ред. Г. С. Одинцова] ; АН Украины. Харьков. отд-ние Ин-та экономики. – К. : Наук. думка, 1992. – 116 с.
3. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие : [пер. с нем.] / Ю. Хабермас ; [под ред. Д. В. Скляднева]. – Изд. 2-е, стереотип. – СПб. : Наука, 2006. – 384 с.
4. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Академ. проект, 2000. – 880 с.
5. Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы / А. В. Тихонов – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Конон ; Реабилитация, 2007. – 471 с.
6. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : [монография] / Н. Р. Нижник. – К. : НАНУ. Ин-т гос-ва и права, 1995. – 207 с.
7. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.
8. Мельтюхова Н. М. Реалізація державно-управлінських відносин на регіональному рівні : монографія / Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2014. – 180 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2016 р.

УДК 352.07

ІНСТРУМЕНТАРІЙ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ТЕОРІЇ “СЕРВІСНОЇ” ДЕРЖАВИ

Ольшанський О. В.,

к. держ. упр.,

*начальник Фонду комунального майна Северодонецької міської ради Луганської обл.,
м. Северодонецьк*

Розкрито передумови реалізації в Україні моделі “сервісної” держави. Розроблено концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг, виходячи з сервісної логіки, та визначено його елементи.

Ключові слова: “сервісна” держава, публічні послуги, інструментарій муніципальної діяльності, концепт, сервісна логіка.

Olshanskyi O. V.,

PhD in Public Administration,

Chief of Municipal Property Fund of Severodonetsk City Council Luhansk region, Severodonetsk

TOOLS OF MUNICIPAL ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF THE THEORY OF “SERVICE” STATE

The article deals disclosed prerequisites for implementation in Ukraine model of “service” state. Produced concept the formation of municipal activities for providing public services, what comes from the service logic, and defined its elements.

Key words: service state, public service, toolkit of municipal activities, concept, service logic.

Для останніх десятиліть ХХ ст. і початку ХХІ ст. характерне становлення постіндустріального суспільства в багатьох країнах, що супроводжується посиленням ролі сфери послуг у розвитку економіки, збільшенням у населення частки видатків на споживання різноманітних послуг.

Економіка США вже давно функціонує як економіка послуг – у цій країні чотири п’ятих частини валового внутрішнього продукту (ВВП) припадає на сферу послуг. Сфера послуг включає безліч різних галузей і професій. Господарство Великої Британії вже давно має всі ознаки постіндустріальної фази розвитку: сфера послуг складає 77,8 % ВВП (у 2014 р.), у ній працюють понад 80 % усіх зайнятих. Сфера послуг посідає важливе місце в економіці Франції: у формуванні ВВП вона домінує, питома вага промислової продукції значно перевищує частку продукції аграрного сектора, але поступається сфері послуг

© Ольшанський О. В., 2016

(частка сільського господарства – 3,6 %, промисловості – 21,3 %, сфери послуг – 76,0 %).

В Україні в останні роки спостерігається тенденція до зростання обсягу послуг. Так, протягом 2010–2014 рр. обсяг послуг, реалізованих споживачам підприємствами сфери послуг (включаючи ПДВ), зріс на 109,039 млрд грн (з 251,523 млрд грн у 2010 р. до 360,562 млрд грн у 2014 р.), що склало 43,35 % [9, с. 266]. Більше третини (39,6 %) загального обсягу реалізованих послуг склали послуги транспорту, складського господарства, пошти та кур'єрської служби, 20,6 % – послуги інформації та телекомунікацій, 11,1 % – послуги щодо здійснення професійної, наукової та технічної діяльності, 9,6 % – операції з нерухомим майном, 6,9 % – діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування [Там само, с. 268–269].

Здійснення публічного управління в умовах глобалізації, функціонування ринкових відносин, формування інформаційного суспільства вимагає врахування трансформації політичних та соціально-економічних систем крізь призму формування так званої “сервісної” держави, що має швидко та якісно надавати громадянам і організаціям публічні послуги.

Сучасні дослідники багато уваги приділяють питанням надання публічних послуг (переважно адміністративних) органами місцевого самоврядування (серед них В. Авер'янов, О. Берданова, С. Жарая, І. Коліушко, В. Колтун, О. Літвінов, В. Мамонова, В. Тимошук). З іншого боку, в останні роки немало публікацій присвячено аналізу теорії сервіс-менеджменту як відносно нової галузі науки управління, що має прикладну спрямованість і соціальну значущість (В. Велединський, О. Моргулець та ін.), а також сервісології як науки про потреби людини, принципи і методи задоволення їх (О. Варипаєв, А. Зіолковська, Л. Малюк). Проте більша частина досліджень охоплює проблематику менеджменту в сервісній економіці, а питання надання публічних послуг при цьому лише згадуються. Порівняно малодослідженою сферою у вітчизняній науці є розбудова сервісної моделі держави (зокрема, І. Венедіктова, О. Євтушенко, А. Соколов, М. Шульга).

Метою даної статті є розкриття передумов та особливостей формування інструментарію муніципальній діяльності в контексті теорії “сервісної” держави.

У багатьох європейських країнах і США концепція “сервісної” держави дістала поширення у 80–90-х рр. ХХ ст. Її суттю є визнання того, що основною метою створення держави є задоволення потреб громадян, а права людини – найбільша цінність, їхній пріоритет у політиці держави визначає зміст і спрямованість дій державних органів, тобто така концепція розглядає призначення держави в служінні індивіду та визначає будь-яку діяльність держави, що охоплює взаємодію з індивідом, державною послугою [8, с. 744].

“Сервісна” держава – це особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод [13, с. 97–100].

Ідея сервісного розвитку держави ґрунтується на класичній економічній схемі: “виробник послуг – споживач”, де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язано з успішністю виявлення й реалізації в суспільстві як індивідуальних, так і групових інтересів і потреб, зокрема і спільних потреб територіальної громади. Розбудові моделі “сервісної” держави, що повинна займатися наданням послуг, мають сприяти сучасні технології й відкриті стандарти, що дозволяють забезпечити перетворення держави на сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям [3, с. 36].

Термін “послуга” як економічну категорію (англ. *service*) уперше запровадив в обіг французький економіст Жан-Батіст Сей, який був представником класичної школи економічної науки, у роботі “Трактат політичної економії, чи Просте викладення способу,

яким створюються, розподіляються і споживаються багатства”, написаній ще в 1803 р. Через декілька десятків років інший французький економіст Фредерік Бастіа у працях “Економічні софізми” (1846 р.) та “Економічні гармонії” (1849 р.) дійшов висновку, що суспільний розвиток реалізується через послуги як діяльність людей, взаємини між класами розглядав як обмін послугами, відкидаючи факт збагачення одних і зубожіння інших та проваджуючи гармонію інтересів капіталу і праці [10].

У науковій літературі поняття “послуга” нараховує декілька десятків різноманітних тлумачень, виходячи з різних підходів: як економічна категорія, як правова категорія тощо.

В Україні ще в 1991 р. в законодавстві з питань захисту прав споживачів послуга визначається як діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного, визначеного договором, матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [5].

Державною службою статистики України у статистичних щорічниках, де вміщуються дані про соціально-економічне становище України та її регіонів, використовується визначення категорії “послуга”, сформульоване в Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1 – послуги “Звіт про обсяги реалізованих послуг” (місячна), затвердженій наказом Державного комітету статистики України від 20 липня 2007 р. № 228: “Послуги – це діяльність суб’єктів, яка не набуває матеріально-речової форми і задовольняє певні потреби замовників – особисті, колективні, громадські. Послуги є результатом різноманітної діяльності, яку здійснює виробник на замовлення будь-яких споживачів (окремих громадян, підприємств, організацій та установ, підприємств)” [4].

У сучасних умовах здійснюється зміна парадигми управління в державі з керування людиною на служіння людині, що вимагає трансформації органів державного управління та місцевого самоврядування у постачальників публічних послуг. При цьому саме задоволеність споживачів виступає панівним показником ефективності надання публічних послуг, оскільки в основу концепції “сервісної” держави закладено ставлення чиновника до громадянина не як до прохача, а як до клієнта, від якого залежить репутація чиновника, його кар’єрне зростання і, врешті-решт, статки. Тобто дії органів управління оцінюються за логікою: клієнт задоволений – система працює, публічне управління ефективне.

У Німеччині достатньо давно застосовується поняття “державне управління з надання публічних послуг”, що пов’язано з формуванням уявлень про необхідність налагодження партнерських (рівноправних) відносин між державою та громадянином, а також можливістю провадження державної управлінської діяльності не лише у формі владних дій (що вимагають від громадянина виконання певних обов’язків), а і дій організаційних (що передбачають одержання особою благ). При цьому послуги поділяються: 1) за метою надання (цільова спрямованість послуги) – виокремлюється управління, що встановлює й підтримує правопорядок (обмеження користування власністю, заборони на певні види діяльності), та управління, що забезпечує достатній соціальний рівень проживання в суспільстві (доступність медичного обслуговування, дошкільне виховання дітей, безоплатна середня освіта); 2) за методом впливу на громадян (способи впливу у процесі управління) – зобов’язальний (громадяни мають певні обов’язки і повинності) і позитивний (громадянин отримує від держави блага, соціальну допомогу, пільги) вплив [14, с. 3].

У Великій Британії теорія сервісної держави знайшла своє відображення в політиці держави ще за часів прем’єрства М. Тетчер (80-ті–90-ті рр. ХХ ст.): будь-яку взаємодію держави і громадянина спрямовано на надання публічної послуги, особливо якщо при цьому сплачується обов’язковий платіж до державного бюджету [1, с. 7].

У Законі України “Про оподаткування прибутку підприємств” від 28 грудня 1994 р. № 335/94-ВР у ст. 4, присвяченій складу валового доходу, ідеться про суми доходів “органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування від надання державних послуг (видачі дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, реєстрації, інших послуг, обов’язковість придбання яких передбачена законодавством” [7].

У 1998 р. Концепцією адміністративної реформи було визначено завдання “запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг” [6].

І. Венедиктова визначає публічну послугу як “суспільно значущу діяльність аргіорі чітко регламентовану законодавством, для якої характерний добровільний інтерес споживача послуги та індивідуальний характер її надання будь-якій особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, на рівних підставах безоплатно або в межах цін, визначених державою” [2].

За ознаками суб’єкта, котрий надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. При цьому державні та муніципальні послуги, разом узяті, складають сферу публічних послуг. В. Тимошук пропонує усі послуги називати публічними і, виходячи з ознак суб’єкта, що надає таку послугу, використовувати таку їхню класифікацію: державні послуги – ті, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями (при цьому до державних послуг повинні відноситися і послуги, що надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень); муніципальні послуги – ті, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [11]. Погоджуючись у цілому з цією класифікацією, вважаємо, що всі послуги, що надаються іншими суб’єктами за рахунок публічних коштів (державного та місцевих бюджетів), також відносяться до публічних послуг.

Проведене дослідження дозволило чітко окреслити концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг у контексті теорії “сервісної” держави (рисунок), який виходить із сервісної логіки: функціонування органів місцевого самоврядування має бути спрямовано на виробництво (надання) послуг як кінцевого результату їх діяльності. Це означає, що метою реалізації функцій публічного управління на місцевому рівні є задоволення колективних та індивідуальних потреб членів територіальної громади, а предметом сервісу – муніципальна послуга як сервісний продукт, що має такі особливості: невідчутний характер, невіддільність виробництва і споживання, нездатність до зберігання, мінливість якості.

Концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг у контексті теорії “сервісної” держави включає такі елементи: сервісні технології, сервісна культура, стандарти, система управління якістю, інструментарій (аутсорсинг, бенчлернінг, менеджеріалізм, методологія DMAIE), індекс задоволення споживача.

Наведемо стислі коментарі до кожного елемента запропонованого концепту.

Сервісні технології – це сукупність прикладних методів надання муніципальних послуг споживачеві, формування ефективної системи сервісного супроводу процесу надання публічних послуг.

Сервісна культура – інтеграція трудових норм, професійної підготовки та етичних норм і правил поведінки фахівців, які надають муніципальні послуги, спрямована на гармонізацію відносин у системі “людина–людина”.

Стандарти – документи, що встановлюють вимоги, правила, загальні принципи та інші характеристики процесу надання публічних послуг.

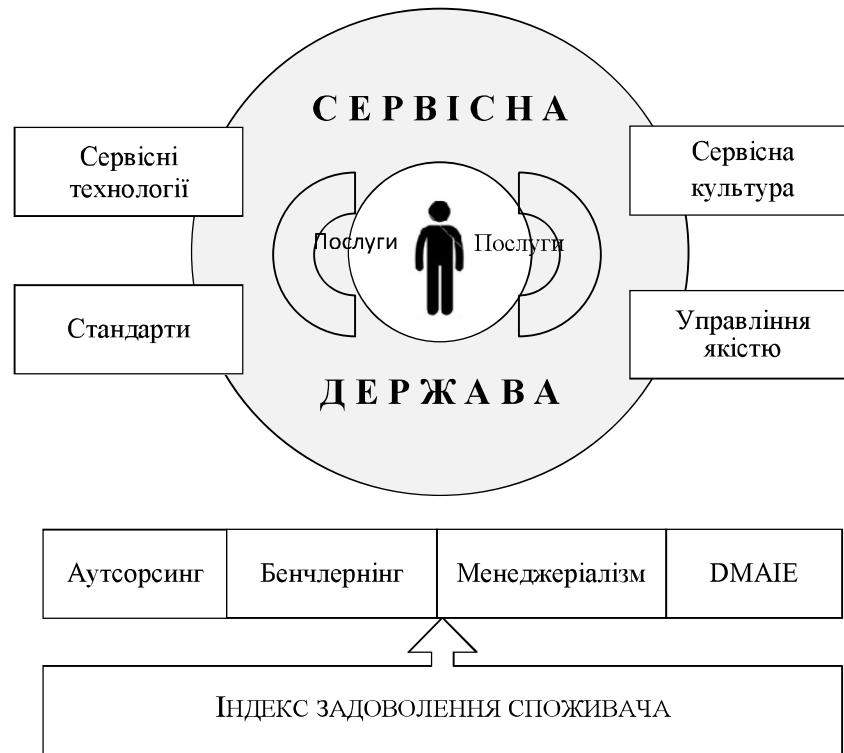


Рисунок. Концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг у контексті теорії “сервісної” держави (розроблений автором)

Управління якістю – модель управління, спрямована на забезпечення якості публічних послуг і найповнішого задоволення споживачів та побудована відповідно до вимог систем управління якістю, встановлених ISO-9001.

Аутсорсинг – з метою скорочення витрат та підвищення якості до сервісної діяльності долучаються сторонні виконавці-суб’єкти (зазвичай, спеціалізовані підприємства, організації, установи), відповідальні за якість надання послуг.

Бенчлернінг – засоби виявлення причин наявних проблем у процесах надання муніципальних послуг з метою врахування їх у подальшій роботі, стимулювання постійного професійного навчання та підвищення кваліфікації, пошуку нових знань та досвіду, що має позитивно впливати на поліпшення показників діяльності. Відмітною рисою бенчлернінгу є тімбілдінг, тобто формування команди співробітників, що орієнтована на успіх, на основі використання позитивних прикладів, що допомагає стимулювати працівників до максимальної реалізації та досягнень.

Менеджеріалізм – способи модернізації муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг на засадах менеджменту і ведення бізнесу (економічна ефективність, мінімізація витрат, захист прав споживачів тощо) в ринкових умовах, орієнтованої на задоволення потреб споживача, який сприймається як клієнт.

Методологія DMAIE – методика організації процесу надання послуг у сервісній діяльності, що охоплює кілька фаз [12]: визначення й розроблення – Defineanddevelop – складання блок-схем процесів та схематичне зображення процесу надання послуги; вимірювання та встановлення бази для порівняння – Measureandbaseline – визначення критеріїв та індикаторів надання муніципальних послуг (кількісних і якісних), а також базу для порівняння (за методикою бенчмаркінгу) задля розгляду результатів вимірювання; аналіз – Analyze – аналіз інформації та встановлення основних типів

проблем, що виникають під час надання послуг, причин їхнього виникнення; оновлення – Innovate – визначення можливостей покращення процесу надання послуг, пошук його інноваційних технологій; упровадження – Embed – навчання персоналу, управління процесом надання послуг, поширення найкращих практик.

Індекс задоволення споживача – комплексний показник оцінювання споживачем задоволеності отриманою послугою. Оскільки таке оцінювання якості послуг має суб'єктивний характер, достатньо складно встановити критерії, за якими споживач визначатиме свою задоволеність-незадоволеність. В основу розрахунку такого індексу може бути покладено комбінацію з відомих методів: EPSI-підхід, запроваджений у Стокгольмській школі економіки наприкінці 1980-х рр.; моніторинг претензій; опитування споживачів шляхом анкетування за допомогою шкал оцінювання тощо.

Проведене дослідження дозволило розширити сервісологію як сферу наукового знання в напрямі розроблення концепту формування інструментарію муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг у контексті теорії “сервісної” держави. У перспективі подальші розвідки можуть здійснюватися стосовно поглиблення понятійного апарату та методології сервісної діяльності як простору реалізації функцій органів місцевого самоврядування (муніципального сервісу), що ґрунтується на клієнт-орієнтованому управлінні, а також обґрунтуванні методики визначення індексу задоволення споживача як оцінного індикатора якості публічних послуг.

Список використаних джерел

1. Венедіктова І. Публічні послуги в медичній сфері / І. Венедіктова // Медичне право. – 2009. – № 3 (1). – С. 7–12.
2. Венедіктова І. Юридична природа публічних послуг / І. Венедіктова // Вісн. Харківського національного університету. – 2009. – № 841. – С. 88–91.
3. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки / [редкол. : М. О. Багмет та ін.]. – Миколаїв : ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – Вип. 109, т. 122. – С. 32–37.
4. Інструкція щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1 – послуги “Звіт про обсяги реалізованих послуг” (місячна) / затв. наказом Держкомстату України від 20 лип. 2007 р. № 228 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 58. – Ст. 2327.
5. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 трав. 1991 р. № 1023-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12> .
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 28 липня 1998 р. № 810/98 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98> .
7. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 груд. 1994 р. № 335/94-ВР // ВВР України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.
8. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 256 с.
9. Статистичний щорічник України за 2014 рік. – К. : Державна служба статистики України, 2015. – 586 с.
10. Сэй Жан-Батист. Трактат по политической экономии. Бастиа Фредерик. Экономические софизмы. Экономические гармонии / [сост. : М. Бункина, А. Семенов]. – М. : Дело, 2000. – 232 с.
11. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
12. Тьягі . Інновації у сфері послуг. Шість сигма для сервісної організації / Раджеш Тьягі // Dell. – Режим доступу : <http://innovations.com.ua/page.php?ua/articles/13450/temp>.
13. Шульга М. А. Інновації в державному управлінні як умова розбудови сервісної держави / М. А. Шульга, М. В. Коновалова // Вісн. Київського національного ун-ту ім. Т. Шевченка. – 2014. – № 1.
14. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10 Aufl / H. Maurer. – Muenchen, 1995. – 216 s.

Надійшла до редколегії 10.02.2016 р.