

ВПЛИВ СПОЖИВАЧІВ НА ЯКІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Хлебников А. А.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто можливі альтернативи впливу споживачів публічних послуг, що надаються державними (комунальними) установами, на якість їхнього надання; визначено особливості цих альтернатив; проаналізовано можливість застосування їх у сучасних умовах.

Ключові слова: органи публічної влади, публічні послуги, споживачі, альтернативи.

Khliebnykov A. A.,

Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

CUSTOMERS' INFLUENCE ON PUBLIC SERVICES QUALITY

In the article the author analyzes possible alternatives to the impact of public service users provided by public (municipal) institutions on the quality of their provision; defines the features of these alternatives; analyzes the possibility of their application in modern conditions.

Key words: public authorities, public services, consumers, alternatives.

Вплив споживачів на якість надання публічних послуг державними (комунальними) установами може здійснюватися за рахунок або вдосконалення формальних правил, у рамках яких відбувається взаємодія державних службовців і одержувачів послуг (рівень інституційного середовища), або зміни характеру взаємодії споживачів із державними службовцями через зміну мотивації останніх до надання послуги такої якості, яка б задовольняла споживача (рівень інституційних угод). Вплив, як на рівні інституційного середовища, так і на рівні інституціональних угод, може здійснюватися з використанням або формальних механізмів, передбачених законодавством, або неформальних механізмів, які в певних випадках суперечать формальним правилам. Зміна формальних правил, у рамках яких відбувається взаємодія державних службовців і одержувачів послуг, може бути результатом функціонування політичного ринку (у цьому випадку вплив споживача реалізується через вплив на суб'єкта законотворчості, наприклад вибори законодавчих органів держави) або ринку інститутів (вплив споживача реалізується через спільні дії індивідів, безпосередньо спрямовані на зміну чинних правил або упровадження нових (явні інституційні угоди)). На рівні інституційних угод вплив споживачів на якість публічних послуг може здійснюватися індивідуальними діями окремих споживачів або за рахунок здійснення колективних дій.

Питання, пов'язані з особливостями надання публічних послуг, розглядаються у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема таких, як А. Вагнер, З. Зайнашева, Дж. М. Кларк, Р. Коуз, Ф. Ліст, С. Медянцева, А. Павлова, Є. Сороко. Проте розгляд саме визначення впливу споживачів на якість публічних послуг все ще потребує детального висвітлення.

Мета статті – визначити альтернативи впливу споживачів публічних послуг, що надаються державними (комунальними) установами, на якість їхнього надання.

© Хлебников А. А., 2017

У цілому можна виділити декілька інституційних альтернатив впливу споживачів публічних послуг, що надаються державними (комунальними) установами, на якість їхнього надання.

По-перше, це політичні інститути громадського впливу. Політичні інститути громадського впливу споживачів на якість публічних послуг – сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання. У межах даних інститутів опосередкований вплив індивіда реалізується через його участь у виборах:

а) законодавчих органів держави, що приймають закони, у т. ч. регулюють сферу надання послуги;

б) представників виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідної території, усередині якої здійснюється формування системи стимулів державних службовців за рахунок прийняття нормативно-правових актів, що регламентують характер взаємодії державних службовців зі споживачами публічних послуг у процесі надання послуги, а також за рахунок реалізації внутрішнього контролю виконання цих правил з боку адресатів (державних службовців);

По-друге, це неполітичні інститути громадського впливу. Вони включають сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання, що забезпечують участь споживачів в експертизі нормативно-правових актів, що регламентують параметри якості послуг та/або контроль з боку споживачів дотримання цих параметрів адміністраторами під час надання публічних послуг.

Дані інститути передбачають, що вплив індивіда здійснюється за допомогою участі в організаціях громадянського суспільства і може виражатися у двох формах:

1) участь організацій громадянського суспільства в розробленні та експертизі нормативних правових актів, що визначають параметри якості публічних послуг (приклад впливу інституційних угод на інституційне середовище);

2) вплив організацій громадянського суспільства на зміну характеру відносин споживачів послуг з чиновниками за рахунок здійснення зовнішнього контролю (приклад взаємовпливу інституційних угод).

По-третє, це інститути впливу за допомогою використання досудових процедур оскарження або судових механізмів, що являють собою сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання та забезпечують споживачів публічних послуг у разі надання державної послуги неналежної якості можливостями захисту своїх інтересів.

У цьому разі вплив індивіда здійснюється через звернення до безпосереднього керівника службовця, який надає послуги, або за рахунок застосування міжвідомчих процедур оскарження, або через звернення до суду для відшкодування збитку в разі надання державної послуги неналежної якості (приклад впливу індивіда на інституційні угоди).

По-четверте, це інститути впливу за допомогою укладення суспільного договору (згідно з термінологією Дж. Б'юкенена [2, с. 241]). У даному випадку вплив індивіда здійснюється опосередковано через укладання імпліцитного "соціального контракту", що визначає набір правил, відповідно до яких повинні діяти представники держави (як політики, які ухвалюють стратегії та закони, так і адміністратори, які їх виконують та безпосередньо надають послуги) під час прийняття та реалізації рішень, що стосуються забезпечення благами. У межах даного контракту прописуються параметри надання

послуг (стандарти якості) та особливості їхнього фінансування (розподілу бюджетних коштів).

По-п'яте, це неформальні інститути громадського впливу. У межах даних інститутів вплив індивіда на формальні інститути, що регулюють сферу надання публічних послуг, здійснюється опосередковано через неформальні інститути. Якщо індивіди не сприймають наслідків упровадження нового формального правила, трансакційні витрати введення такого правила будуть надзвичайно високими, і навпаки, якщо індивіди сприймають наслідки пропонованого правила, трансакційні витрати упровадження такого правила будуть незначні.

По-шосте, це інститути впливу за допомогою укладення корупційних угод. Вони являють собою сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання, що забезпечують налагодження стимулів чиновника діяти в інтересах споживача за рахунок матеріальної мотивації з боку споживача.

У цьому разі вплив індивіда здійснюється безпосередньо на конкретного службовця, який надає послугу, за допомогою укладення угоди про параметри якості наданої послуги. Через "обмежену раціональність" споживачів послуг і схильності службовців діяти у власних, а не державних інтересах, ця форма інституційної угоди може стимулювати чиновника діяти в інтересах споживача, навіть незважаючи на те, що зміст таких угод суперечить формальним правилам інституційного середовища.

По-сьоме, це інститути впливу за допомогою використання особистих зв'язків. Вони являють собою сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання, що забезпечують налагодження стимулів адміністратора діяти в інтересах споживача через особисті зв'язки. Це передбачає, що вплив індивіда здійснюється безпосередньо на конкретного адміністратора, який надає послугу, через неформальні зв'язки (родинні, дружні тощо), за допомогою яких можливе індивідуальне визначення параметрів якості послуги, що задовольняє даного конкретного споживача (приклад впливу індивіда на інституційні угоди).

Відзначимо, що інститути впливу за допомогою укладення суспільного договору та неформальні інститути громадського впливу можуть розглядатися як можливі теоретичні альтернативи впливу споживачів на якість публічних послуг, проте не утворюють матрицю реального вибору, оскільки вони не є результатом усвідомленого вибору споживача як механізму впливу на якість послуг.

Таким чином, для політичних інститутів громадського впливу актуалізується проблема колективних дій на рівні інституційного середовища, а для неполітичних інститутів громадського впливу та інститутів впливу за допомогою використання особистих зв'язків.

Здається доцільним проаналізувати альтернативні способи впливу індивідів на підвищення якості публічних послуг з точки зору мінімізації витрат, пов'язаних з опортуністичною поведінкою виконавців, витрат колективних дій, забезпечення достовірності зобов'язань виборних політиків та/або адміністраторів у рамках "контрактних" відносин зі споживачами.

Для аналізу можливостей впливу споживачів публічних послуг на якість їхнього надання за допомогою участі в політичних інститутах доцільно скористатися інструментарієм теорії суспільного (раціонального) вибору, основними дійовими особами в рамках якої виступають виборці (вони ж одержувачі публічних послуг), виборні політики та адміністратори. Виборці, з

одного боку, передають частину своєї влади (повноважень) політикам шляхом голосування і частину своїх ресурсів у бюджет за допомогою податкових відрахувань, з іншого – виступають споживачами послуг, що надаються органами влади.

Вплив споживачів (виборців) на якість послуг за допомогою використання інституту голосування:

– здійснюється не безпосередньо на державних службовців, які надають публічні послуги, а опосередковано, через вплив на політичні партії, виборних політиків шляхом голосування;

– обмежується колом претендентів, які беруть участь у виборах;

– здійснюється через певні проміжки часу (вплив дискретно, а не безперервно).

Досить часто використовуються інститути впливу за допомогою використання досудових процедур оскарження або судових механізмів. Особливість цієї інституційної альтернативи полягає в тому, що відбувається постконтрактний вплив споживачів (за результатами взаємодії між чиновником та одержувачем послуг, що вже відбулася). Використання даної альтернативи дозволяє знижувати інформаційну асиметрію за рахунок появи зворотного зв'язку (гарантом дотримання державним службовцем інтересів споживачів у даному випадку є безпосередньо одержувач послуги, який може спостерігати за безпосередніми результатами діяльності державного службовця і зіставляти параметри якості наданої послуги з параметрами, регламентованими у формальних правилах).

Між тим масштаби і характер використання судових механізмів істотно залежать від адекватності та ефективності досудових процедур вирішення спорів (суди можуть розглядатися як засіб забезпечення достовірності зобов'язань з боку керівництва відомства по відношенню до дотримання інтересів споживачів під час вирішення конфліктних ситуацій).

Незважаючи на ослаблення інформаційної асиметрії за рахунок здійснення моніторингу діяльності державних службовців споживачами послуг, необхідно брати до уваги, що такого роду моніторинг пов'язаний для споживачів публічних послуг із певними транзакційними витратами:

1) витрати з вивчення формальних правил, у яких прописано вимоги до параметрів публічних послуг (підстави для застосування досудових процедур оскарження або судових механізмів);

2) витрати безпосередньо самої процедури досудового оскарження або використання судових механізмів (ці витрати генерують процедурні правила залагодження конфліктів, що визначають доступність для споживачів послуг даної інституційної альтернативи).

Транзакційні витрати з вивчення формальних правил з високою ймовірністю окупаються в разі:

– високої частоти транзакцій споживача послуг з даним державним відомством (наприклад, під час подавання податкової декларації);

– значущих негативних наслідків для споживача від опортуністичної поведінки державних службовців: істотне збільшення транзакційних витрат отримання послуги (збільшується час, витрачений у чергах; кількість звернень у відомство; кількість необхідних для отримання послуги документів тощо); отримання послуги не в повному обсязі; відмова в отриманні послуги.

Для стимулювання споживачів до використання судових механізмів, що діють на державних службовців, справляючи стримувальний ефект, і стимулюють керівництво відомства до справедливих (неупереджених)

рішень у разі застосування досудових процедур оскарження, витрати з подачі, реєстрації скарги в судових органах повинні бути мінімальними, щоб не створювати вхідних бар'єрів. Однак у цьому випадку може з'явитися проблема обмеженої пропускної здатності судової системи і пов'язане з цим збільшення трансакційних витрат використання судових механізмів для споживачів послуг (уповільнення процедури залагодження конфліктів, затягування винесення рішення тощо). Крім того, дуже низькі витрати використання цих інструментів можуть стимулювати появу споживчого "екстремізму".

Досить цікавими є інститути впливу за допомогою укладення корупційних угод. Дана інституційна альтернатива, по суті, являє собою засіб з підвищення якості публічних послуг приватним порядком (на противагу виробництва цього блага як суспільного). Згідно з неінституціональним підходом, під корупцією розуміють різновид опортуністичної поведінки чиновника, що виникає внаслідок високого рівня асиметрії інформації між громадянами й адміністраторами (агентами) [5].

Однак на цю ситуацію можна подивитися і з іншої точки зору: у разі якщо корупційна угода здійснюється за ініціативою споживача, виявляється, що державний службовець діє в інтересах одного зі своїх принципалів, при цьому завдаючи шкоди іншим (вищестоящому керівництву, політикам тощо).

Чим вище рівень політичної конкуренції в країні, а отже, вище ефективність використання політичних інститутів голосування, тим вище значення репутації. Відповідно суб'єкти, які приймають політичні й державноуправлінські рішення, більшою мірою орієнтуються на політичні чи адміністративні вигоди, і тим менше вони зацікавлені у збереженні корупційних відносин [7]. Це знижує ймовірність укладання корупційних угод.

Не менш цікавими є також інститути впливу за допомогою використання особистих зв'язків. Споживачі, крім іншого, мають можливість впливати безпосередньо на конкретного чиновника, який надає послугу, через неформальні зв'язки (родинні, дружні тощо), що являють собою персоніфікований вплив, на противагу впливу інституційному, заснованому на правових і процедурних механізмах.

Тим самим в даному разі надання публічної послуги відбувається в рамках відносин контракту (характеризується тривалими стосунками сторін контрактації, необхідністю спільних інвестицій у специфічні активи – споріднені, дружні зв'язки, гарантом виконання зобов'язань з боку чиновника є обидва контрагенти). Використання цієї інституційної альтернативи отримання публічної послуги необхідної якості для споживача пов'язано з мінімальними трансакційними витратами: відсутні як трансакційні витрати моніторингу відповідності параметрів якості послуг до вимог, зафіксованих у формальних правилах, так і трансакційні витрати примусу до виконання прийнятих чиновником у рамках контрактних відносин зі споживачами послуг зобов'язань (оскільки інституціональні угоди між споживачем і державним службовцем засновано на особистих відносинах, що функціонують як джерела довіри і неформальні обмежувачі опортуністичної поведінки).

Забезпечення достовірності зобов'язань з боку адміністратора не вимагає ніяких додаткових механізмів, гарантом є, зокрема, безпосередньо сам чиновник, непотрібні зовнішні механізми примусу до виконання прийнятих зобов'язань. Однак при цьому виникають негативні ефекти для інших

споживачів публічних послуг цього відомства (за аналогією з ситуацією, коли використовуються корупційні схеми): знижується якість і/або пропозиція публічних послуг, може виникнути погіршення відбору у сфері бізнесу та суспільства (за рахунок створення конкурентних переваг економічним агентам, залученим у тісні зв'язки з державними службовцями).

Здійснення впливу на якість публічних послуг за допомогою використання особистих зв'язків має об'єктивні обмеження, пов'язані з лімітованою чисельністю учасників такого роду мереж. Тим самим наявність інших інституційних альтернатив, які передбачають можливість здійснення впливу на параметри якості публічних послуг, використовуючи правові механізми, є необхідною умовою сталого соціально-економічного розвитку, формуючи інституційне середовище взаємодії державних службовців з недержавними суб'єктами, розширюючи його сферу за межі локальних спільнот.

Незважаючи на те, що споживачі послуг мають достовірну інформацію про якість фактично наданої послуги, вони можуть не знати про закріплені у формальних правилах вимоги до процесу надання послуги, оскільки вивчення їх пов'язано для споживача з додатковими транзакційними витратами. Адміністратори, у свою чергу, зацікавлені в підвищенні асиметрії інформації між ними і споживачами послуг. Тому проблема "принципал – агент" ("політик – адміністратор") на рівні державного апарату має свою специфіку порівняно з іншими ієрархічними структурами. Проблема управління поведінкою виконавця в цій сфері посилюється значною протяжністю ланцюжка агентування: "виборець як принципал у результаті виборів делегує свої повноваження депутатам і президентові, які, у свою чергу, призначають (стверджують) в якості свого агента уряд, останньому підпорядковуються підвідомчі чиновники, які повинні виконувати різні функції держави, що зачіпають інтереси виборців як одержувачів публічних послуг, і які є, по суті, невідконтрольними суспільству, виборцям" [4, с. 31]. Такий ланцюжок підпорядкованості призводить до невизначеності принципала для конкретного чиновника, розвиваючи проблему невизначеності.

Отже, можна говорити про множинність принципалів і проблему мультитиппорядкованості, що гіпертрофує опортуністичні нахили агента. Помилки першого роду характеризуються відсутністю застосування санкції у разі порушення зобов'язань, під час здійснення помилок другого роду санкції застосовуються до суб'єкта, який дотримувався умов зобов'язань. У даному контексті гостро постає проблема дедалі гіршого відбору в державному апараті, що має стати напрямом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. (Нобелевская лекция) // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 104–113.
2. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы // Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1 / Фонд экономической инициативы. М.: Таурис Альфа, 1997. 560 с.
3. Медянцева С. Г. Система социальных услуг в процессе становления и развития рыночной экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2003. 20 с.
4. Ставцева Т. И. Информация как субстанциональный элемент современной экономики и категория теоретического анализа: монография. М.: Экон. фак. МГУ; ТЕИС, 2006. 149 с.
5. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, отношенческая контрактация: пер. с англ. / науч. ред. и вступ. ст. к.э.н. В. С. Катькало. СПб.: Лениздат; SEV Press, 1996. 702 с.
6. Шаститко А. Е. Достоверность обязательств в дискретных структурных альтернативах управления транзакциями. М.: Промышленник, 2008. 48 с.

7. Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. – М.: Бюро экон. анализа; ТЕИС, 2002. 331 с.
8. Den Hertog P. Knowledge-Intensive Business Services as Co-Producers of Innovation // International Journal of Innovation Management. 2000. P. 491–528.
9. Taliерcio R. Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America // World Development. 2003. Vol 28, № 2. P. 213–232.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351:35.078.3

ПРОЦЕС КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Шевченко О. М.,

*аспірант кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто поняття процесу контролю в теорії державного управління на відповідність до первинного поняття процесу. Проаналізовано стадії та етапи процесу контролю. Видозмінено класичні підходи до визначення та складових процесу контролю. На основі аналізу побудовано схему процесу контролю.

Ключові слова: контроль, процес контролю, стадії контролю, модель контролю, етапи контролю.

Shevchenko O. M.,

Postgraduate Student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv

FEATURES OF CONTROL PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

The control process concept in the theory of state administration is considered in accordance with the original process concept. The stages and phases of the control process are analyzed. The classical approaches to the definition and components of the control process are changed. Based on the analysis, a scheme of the control process is constructed.

Key words: control, control process, control phases, control model, control stages.

Наукові дослідження контролю в державному управлінні мають доволі широку та вагому базу. Описано значну кількість методів, способів та інструментів за допомогою яких здійснюється контроль. Досліджено форми контрольних заходів та принципи їхнього проведення. Узагальнюється вітчизняний та зарубіжний досвід в цьому напрямі. Але, досліджуючи питання контролю, науковці не виокремлюють процес контролю із загальної системи показників, що характеризують його в цілому, для більш детального дослідження. А це питання має суттєве значення для розуміння предмета з практичної точки зору.

Процес контролю поділено на стадії, що включають декілька послідовних етапів здійснення контролю. Це певний алгоритм, що описує послідовність дій на шляху досягнення мети контролю та отримання найбільш точної інформації, що забезпечить ефективність прийняття управлінського рішення.

© Шевченко О. М., 2017