

Артем ХЛЄБНИКОВ

Національна академія державного управління

при Президентові України

Харківський регіональний інститут державного управління

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Розглядаються особливості сфери надання публічних послуг в Україні, визначаються можливі напрями їх удосконалення, аналізується зарубіжний досвід щодо поліпшення надання публічних послуг. Робиться висновок про необхідність розробки нових принципів і підходів до управління розвитком сфери публічних послуг в Україні. Обґрунтовується потреба створення ефективних організаційних структур, що мають формуватися на паритетних засадах і включати представників влади, бізнесу, громадськості та діяти на принципах незалежності, об'єктивності, партнерства.

Ключові слова: публічні послуги, надання послуг, сучасні особливості, маркетингова модель.

Artem Khliebnykov. Management of development of the system of providing public services in Ukraine

The peculiarities of the sphere of providing public services in Ukraine are considered, possible directions for their improvement are determined, foreign experience in improving the provision of public services is analyzed. The conclusion is made on the need to develop new principles and approaches to managing the development of public services in Ukraine. It is substantiated the necessity of creating effective organizational structures, which should be formed on a parity basis, should include the representatives of the authorities, business, the public and act on the principles of independence, objectivity and partnership.

Key words: public services, provision of services, modern features, marketing model.

Початок ХХІ ст. характеризується зростаючою важливістю становлення якісно нових управлінських систем, технологій та інструментів, адаптованих до умов глобалізованого інформаційного суспільства. Надзвичайно важливими такі інструменти є для сфери публічних послуг, система управління якої в сучасних умовах є вкрай нерациональною та неефективною.

В Україні, особливо на місцевому рівні, не запроваджено ефективних механізмів планування та надання послуг з урахуванням наявних потреб громадян, не проводиться системна робота із залучення до надання послуг та підтримки, зокрема фінансової, громадських і благодійних організацій [7]. При цьому під час надання послуг не запроваджено інформаційний обмін між усіма учасниками цього процесу. Також існуюча система не забезпечує урахування сучасних світових тенденцій розвитку інфраструктурних галузей, реалізацію інтересів населення як споживача послуг, а також структур, що надають ці послуги. Нечіткою є і роль державних інститутів, покликаних розробляти стратегію розвитку сфери публічних послуг, забезпечувати її здійснення шляхом прийняття ефективних управлінських рішень і створення відповідного інституційного середовища, регулювати використання наявного потенціалу сфери послуг і стимулювати його нарощування.

Питання, пов'язані з особливостями надання публічних послуг, розглядаються в працях багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема таких як: О. Дамаскін, В. Дьяченко, З. Зайнашева, Дж. М. Кларк, Ф. Котлер, Л. Кулачок, А. Шастітко та ін. Проте розгляд сучасних особливостей надання публічних послуг в Україні все ще потребує детального висвітлення.

Мета статті – визначити особливості надання публічних послуг в Україні та можливі напрями удосконалення цієї сфери.

За результатами проведених узагальнень та власних досліджень можна виділити такі особливості ринку публічних послуг в Україні:

1. Унаслідок нерівності доходів населення він не дозволяє ефективно розподілити публічні послуги відповідно до їх реальних потреб, тому визначений на основі ринкового платоспроможного попиту загальний обсяг вироблених і публічних послуг є хронічно заниженим порівняно з оптимальним обсягом.

2. Частина населення і організацій, не маючи необхідних знань стосовно переліку, змісту та специфіки публічних послуг, не розуміють доцільності і через це не мають відповідних потреб у всьому спектрі послуг, зокрема в соціальній сфері. Така ситуація може позначитися вкрай негативно на здоров'ї та добробуті громадян.

3. Обґрунтований вибір та, відповідно, вичерпне використання публічних послуг перебувають під загрозою через неоднаковий ступінь обізнаності учасників відносин у сфері публічних послуг. Перед споживачем постає необхідність звертатися по допомогу до більш компетентних фізичних чи юридичних осіб.

4. Деякі види необхідних послуг можуть надаватися лише разом з іншими послугами, які споживачеві не потрібні на цей час. Наприклад, разом до послуг щодо шкільної освіти приєднуються послуги щодо культури, охорони здоров'я та фізичної культури. Тому існує необхідність чіткого розподілу надання послуг відповідно до державних стандартів, аби споживач послуг міг користуватися лише тими послугами, які його чітко та конкретно цікавлять.

5. Певна частина публічних послуг не є затребуваними через їх високу ринкову вартість. Це відбувається через те, що споживачі очікують, що за ці послуги сплатить хтось інший.

Таким чином, з урахуванням викладеного вище можна з упевненістю зазначити, що в системі надання публічних послуг в Україні конкуренція фактично відсутня.

Розвинене суспільство і відповідні економічні системи в сучасному світі мають низку особливостей, зокрема:

- наявність послуг, які надаються безкоштовно і споживаються добровільно;
- наявність послуг, які надаються безкоштовно і споживаються в обов'язковому порядку;
- наявність ринку платних послуг, вартість яких регулюється державою (уповноваженими на це державними установами, організаціями, підприємствами).

Значна кількість публічних послуг фінансується за рахунок системи публічних фінансів (коштів державного або місцевих бюджетів), а процес їх надання є законодавчо врегульованим. Проте зазначимо, що ринок публічних послуг не є фікцією й існує велика потреба в наявності дійових механізмів державного регулювання відносин у цій сфері. Це обумовлено, зокрема, такими чинниками:

1. Стимулювання громадян до особистісного та професійного розвитку, громадянської активності тощо.

2. Необхідність активізувати заощадження питомих витрат на виробництво публічних послуг з боку як споживачів, так і надавачів цих послуг. З боку споживачів це означає, зокрема, що платність послуг охорони здоров'я та освіти сприяє відповідальному, дбайливому ставленню кожного до власного здоров'я, до своїх знань і навичок, раціоналізації користування відповідними платними послугами, більш вимогливому ставленню до якості надаваних послуг. Споживач купує платні послуги в тому обсязі, асортименті і якості, які йому дійсно потрібні, тоді як до безкоштовних послуг він не буде ставитися економно і не вважатиме за потребу вимагати високої якості і широкого асортименту. З боку надавачів це сприятиме підвищенню якості публічних послуг через розвиток «здорової» ринкової конкуренції.

3. Необхідність налагодження зв'язків між публічним сектором і бізнес-середовищем. Це може виявлятися в такому:

– надання соціальних, адміністративних, комунальних та інших послуг приватними організаціями (установами);

– перехід на договірні відносини між органами публічного управління та бізнесом, зокрема шляхом підписання контрактів на виконання певних робіт (будівельних, ремонтних тощо), надання послуг, наведених вище, обладнання, матеріалів тощо.

Ринок публічних послуг передбачає певну конкуренцію в різних сферах. Значний відсоток послуг, що виробляються чи надаються, є приватними або виключними, а отже, такими, що є власністю винятково покупця. Це можуть бути послуги, наприклад, педіатра, педагога, аніматорів, що проводять свята на території споживача, тощо.

Надавачі пакета послуг у приватних закладах можуть створювати конкуренцію у своїх сферах, а споживачі – конкурувати за право отримання відповідного «товару». Отже, у цій сфері можлива боротьба за «клієнтів», тобто типова для ринкової економіки ситуація.

Слід зазначити, що для соціальної сфери більше, ніж, наприклад, для промислової, характерною є тенденція до звуження конкурентного поля з урахуванням такого:

– специфічність потреб громадян у цій сфері, оскільки, як правило, набагато частіше люди отримують медичні, освітні, культурні та інші послуги, ніж, наприклад, туристичні;

– історична традиція привласнення права на надавання цих послуг державою (органами публічного управління).

Водночас варто визнати наявність низки причин, які ускладнюють відносини між ринковим і публічним сектором та обмежують розвиток суто ринкових відносин у публічній сфері. Серед них звернемо увагу на такі:

– неможливість «заробляти» на малюках, людях похилого віку, з особливими потребами і под.;

– особливості та набутий досвід надання публічних послуг кожної держави;

– менталітет громадян тощо.

Отже, необхідність розробки якісно нових підходів до організації процесу надання публічних послуг в Україні зумовлена низкою причин:

1. Низькою якістю публічних послуг і, як наслідок, низьким рівнем задоволення громадян діяльністю організацій, які їх надають.

2. Постійною зміною потреб громадян у таких послугах, високим рівнем динамічності цього ринку [2]. Так, узимку зростає потреба в одних медичних послугах, улітку – в інших. Ще десять років тому важко було уявити, що значна кількість публічних послуг може надаватися дистанційно. Сьогодні це звичайна практика. А отримання біометричних паспортів узагалі стало надбанням останніх двох – трьох років. Зазначене обумовлює необхідність трансформації як державної політики в цій сфері, так і матеріально-технічного забезпечення самого процесу надання послуг, методичних підходів до забезпечення належної комунікації між надавачами та отримувачами послуг.

3. Низьким рівнем фінансування сфери надання публічних послуг. На жаль, незадовільна економічна ситуація в країні спричиняє фінансування цієї сфери за остаточним принципом [5]. Кошти з державного бюджету не виділяються ані на належну оплату праці, ані на матеріальну базу, ані на контроль якості надання публічних послуг. Значне фінансове навантаження в цій сфері мають місцеві бюджети, які часто не в змозі забезпечити належні стандарти якості та необхідну кількість послуг. Низьким є і рівень підготовки кадрів у цій сфері. Отже, не дивно, що сфера публічних послуг в Україні не має сьогодні не тільки необхідних фінансових ресурсів, а й матеріальних, кадрових тощо. За таких умов можливості

Public administration mechanisms

для підвищення їх якості є обмеженими й обумовлюють необхідність розробки нестандартних організаційних управлінських механізмів і рішень.

4. Різким падінням, особливо в останні 3 – 4 роки, рівня життя українських громадян і, відповідно, зниженням попиту на отримання платних публічних послуг.

5. Високим рівнем соціального напруження в суспільстві, викликаного, по-перше, різким зниженням рівня доходів населення і великим соціальним розшаруванням, по-друге, недовірою до інститутів влади всіх рівнів, по-третє, відсутністю зрозумілої для суспільства стратегії національного розвитку, у якій би кожен член суспільства бачив своє «належне місце» і, що найголовніше, перспективи [1].

6. Намаганням держави фактично усунути від вирішення проблем у цій сфері, поклавши всю відповідальність на регіональні та місцеві органи публічного управління.

Отже, невід'ємною частиною реформування державного управління стає формування якісно іншої, гнучкої та модернізованої сфери публічного сервісу, становлення і розвитку якої передбачають створення нових легальних інституційних структур у сфері послуг і механізмів їх управління.

Зазначимо, що методологічною основою для модернізації сфери публічних послуг у країнах ЄС була маркетингова модель публічного управління [3]. Її особливостями є:

- зміна функцій та специфіки діяльності органів публічного управління, які перетворювалися на агенції, що спеціалізуються на задоволенні надавачів і споживачів публічних послуг, будучи при цьому лише одним із суб'єктів надання тих послуг, на які не поширюється монополія з боку держави;

- урахування під час розробки своєї політики та надання послуг специфічних потреб кожного громадянина, який перетворювався на клієнта – важливого учасника маркетингових відносин;

- розробка на основі вивчення потреб гнучких механізмів задоволення цих потреб, які можуть змінюватися залежно від зміни інтересів отримувачів послуг;

- індивідуальний, адресний підхід до надання публічних послуг.

Таким чином, першочерговою в межах цієї моделі стала зміна ставлення до громадян, які почали сприйматися як клієнти та замовники послуг. Така трансформація обумовила не тільки якісну зміну способу комунікації з громадянами, а й усю систему оцінювання якості послуг. Відтепер саме «клієнти» визначали, що і коли їм потрібно, чи якісно їх обслужили і чи гідні відповідні організації та установи наступного контакту.

Водночас важливим завданням держави ставало створення рівних умов для різних надавачів послуг. До речі, це, за маркетингової моделі, стосувалося не тільки сфери послуг, а й сфери виробництва товарів, поширення ідей тощо. Отже, сфера послуг є одним із майданчиків ринкового обміну, на якому держава була не тільки суб'єктом надання послуг, а й певним арбітром, якому делеговано право дотримання «справедливих і загально визнаних правил».

Таким чином, об'єктами державного регулювання за маркетингової моделі є:

- безпосередньо сфера публічних послуг (як індивідуальних (отримання освіти, лікування тощо), так і групових (важливих для окремої групи, громади), суспільних (безпека, оборона тощо)); ця сфера включає як виробників і надавачів послуг, так і сам процес їх надання;

- сфера виробництва, обміну товарів і різноманітних благ; ця сфера включає як виробників і покупців (отримувачів) товарів і благ, так і сам процес обміну цими товарами і благами.

Деякі дослідники до таких об'єктів включають також і суспільні норми, цінності [6, с. 27 – 28], деякі – адміністративно-територіальні утворення (регіони, міста, селища тощо) [4, с. 182].

Існують різні думки щодо об'єктів державного регулювання, але більшість

науковців вважають, що вплив ринку на сферу публічних послуг обмежений. Цю специфіку обумовлюють такі чинники:

- масштабність цієї сфери (споживачами значної кількості послуг є всі громадяни країни);
- обмеженість прибутків та застосування ринкових механізмів;
- залежність цієї сфери від держави та її впливу.

Водночас, попри ці чинники, запровадження маркетингової моделі істотно змінило діяльність органів публічного управління, обумовивши потребу в запровадженні конкуренції на ринку послуг, забезпеченні прозорості діяльності органів публічного управління, їх підзвітності перед громадянами, зміні системи підпорядкування та оплати праці чиновників тощо.

Іноземний досвід, пов'язаний із запровадженням маркетингової моделі управління, на нашу думку, може бути запроваджений і в Україні. Проте це потребує виконання низки важливих вимог:

1. Модернізації існуючої нормативної бази у сфері надання публічних послуг. Необхідно максимально наблизити чинне законодавство до європейських стандартів, зокрема щодо якості надання послуг, забезпечення їх доступності, належного громадського контролю, відкритості тощо. Важливо також забезпечити відповідність різноманітних норм, які регулюють цю сферу, як одна одній, так і єдиній меті, а саме – забезпечення високої якості надання та доступності публічних послуг для всіх громадян України. Відомо, що чинне законодавство містить низку норм, які дозволяють подвійне трактування та є свого роду атавізмом у сучасних умовах.

2. Ухвалення стратегії розвитку цієї сфери. У межах цієї стратегії треба чітко сформулювати цільові орієнтири, визначити способи їх досягнення, етапи реалізації стратегії, відповідальних тощо. Така стратегія, з одного боку, допоможе самим органам публічного управління та їх співробітникам розуміти кінцеву та проміжні цілі реформування, а з іншого – зрозуміти «правила гри» для організацій та установ, які захочуть долучитися до процесу надання публічних послуг.

3. Зміни організаційного забезпечення обслуговування громадян органами публічного управління. На всіх етапах процесу надання послуг необхідно, з одного боку, забезпечити гнучкість організаційної структури та функціонального забезпечення органів публічного управління, з іншого – проаналізувати зовнішнє середовище і реакції громадян на діяльність органів публічного управління у сфері надання публічних послуг. Організаційними інструментами виконання цього завдання можуть стати як спеціально утворені громадські ради, так і незалежні соціологічні опитування, моніторинги, громадські слухання, на основі яких можна буде змінювати як структуру процесу надання послуг, так і особливості їх надання. Таким чином, результатом таких перетворень має стати досягнення гнучкості системи надання послуг, її здатності змінюватися (організаційно, кадрово, ресурсно, технологічно) відповідно до зміни зовнішнього середовища і, зокрема, потреб громадян.

4. Формування середовища активних громадян, здатних відстоювати свої інтереси і права у відносинах з організаціями, які надають послуги. Це можливо за рахунок як реалізації навчальних програм для громадських організацій і активістів, так і закріплення пріоритету прав та інтересів громадян у нормативних актах, які регулюють сферу надання публічних послуг в Україні. Порушення прав громадян у цій сфері має суворо каратися як адміністративно, так і кримінально, залежно від тяжкості порушення. На особливо жорстку реакцію повинні заслуговувати корупційні діяння в цій сфері, перешкоджання в отриманні необхідних довідок, дозволів, ліцензій тощо.

Отже, наведене вище обумовлює потребу в розробці нових принципів і підходів до управління розвитком сфери публічних послуг в Україні, спрямованих на досягнення європейських стандартів якості щодо надання публічних послуг.

Також необхідно створити ефективні управлінські структури, здатні забезпечити необхідні умови здійснення підприємницької діяльності в публічній сфері, а також сформувати діючі інфраструктури платних публічних послуг, що має стати подальшим напрямом досліджень. Такі організаційні структури повинні формуватися на паритетних засадах і включати представників влади, бізнесу, громадськості і діяти на принципах незалежності, об'єктивності, партнерства тощо.

Усе це допоможе забезпечити не тільки максимальне задоволення потреб громадян на сьогодні, а й у майбутньому забезпечити, з одного боку, інституційну стійкість системи, а з іншого – її постійне самовдосконалення, яке відбуватиметься за рахунок вивчення потреб споживачів, аналізу зовнішнього середовища, організаційних змін тощо.

Список використаних джерел / List of references

1. **Дамаскин О.** Социальная политика Европейского Союза: уроки для России / О. Дамаскин. – М. : Междунар. отношения, 2005. – 138 с. [Damaskyn O. Sotsyalnaia polityka Evropeiskoho Soiuzu: uroky dlia Rossyy / O. Damaskyn. – М. : Mezhdunar. otnosheniya, 2005. – 138 s.].
2. **Дьяченко В.** Концептуальні засади реформування системи соціальних послуг в Україні / В. Дьяченко // Соціальна політика і соціальна робота. – 2007. – № 1. – С. 5 – 16 [Diachenko V. Kontseptualni zasady reformuvannya systemy sotsialnykh posluh v Ukraini / V. Diachenko // Sotsialna polityka i sotsialna robota. – 2007. – № 1. – S. 5 – 16].
3. **Кларк Дж. Б.** Распределение богатства / Дж. Б. Кларк. – М. : Экономика, 1992. – 110 с. [Klark Dzh. B. Raspredelenie bogatstva / Dzh. B. Klark. – М. : Ekonomika, 1992. – 110 s.].
4. **Котлер Ф.** Маркетинг для государственных и общественных организаций / Ф. Котлер, Н. Ли. – СПб. : Питер, 2008. – 384 с. [Kotler F. Marketing dlya gosudarstvennykh i obschestvennykh organizatsiy / F. Kotler, N. Li. – SPb. : Piter, 2008. – 384 s.].
5. **Кулачок Л. В.** Надання соціальних послуг в Україні: Реалії та перспективи / Л. В. Кулачок // Право і безпека. – 2006. – № 5. – С. 125 – 127 [Kulachok L. V. Nadannia sotsialnykh posluh v Ukraini: Realii ta perspektyvy / L. V. Kulachok // Pravo i bezpeka. – 2006. – № 5. – S. 125 – 127].
6. **Панкрухин А. П.** Маркетинг : учебник / Панкрухин А. П. – 5-е изд. – М. : Омега Л, 2006. – 656 с. [Pankruhin A. P. Marketing : uchebnik / Pankruhin A. P. – 5-e izd. – М. : Omega L, 2006. – 656 s.].
7. **Стратегія реформування системи соціальних послуг** : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-p> [Stratehiia reformuvannya systemy sotsialnykh posluh : skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 serp. 2012 r. № 556-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-r>].

Надійшла до редколегії 16.11.18