

Ониськив Н.Э.

Международный классический университет имени Пилипа Орлика

Шпак Д.А.

Николаевский филиал

Киевского национального университета культуры и искусств

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАДРОВЫХ СЛУЖБ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

Аннотация

В статье проанализированы предлагаемые для рассмотрения некоторые особенности деятельности кадровых служб органов государственной власти в Польше, Чехии и Венгрии с точки зрения их оптимального практического применения в современных условиях в Украине.

Ключевые слова: кадровые службы, кадровая политика, органы государственной власти, служебная карьера, система аттестации.

Onyshkiv N.E.

International Classic University named after Pylyp Orlyk

Shpak D.A.

Mykolaiv branch of Kyiv National University of Culture and Arts

ACTIVITY OF THE PERSONNEL DEPARTMENTS OF THE BODIES OF STATE AUTHORITY IN THE EASTERN AND CENTRAL EUROPE: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Summary

The article analyzed some of the features of activity of the personnel departments of the bodies of state authority in Poland, the Czech Republic and Hungary in terms of their optimal practical application in the present conditions in Ukraine.

Keywords: personnel departments, personnel policy, public institutions, professional career, performance appraisal system.

УДК 351

ЗАСТОСУВАННЯ МАРКЕТИНГОВОГО ПІДХОДУ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Стеблюк Н.Ф., Полинько Ю.І.

Дніпродзержинський державний технічний університет

Розглянуто особливості надання адміністративних послуг, виявлено недоліки процедури отримання адміністративних послуг на думку споживачів, запропоновано напрями підвищення якості адміністративних послуг за допомогою маркетингового підходу, що є важливим фактором ефективності державного управління.

Ключові слова: адміністративні послуги, державна влада, адміністративний орган, оцінювання, споживачі, стандарти.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження полягає у створенні зручних і доступних умов отримання фізичними та юридичними особами адміністративних послуг, що є однією з головних задач, що має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Адже, саме за якістю цих послуг кожен громадянин оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до прав і гідності громадянина. Стратегічні завдання підвищення якості адміністративних послуг та удосконалення управління сферою публічних послуг вимагають впровадження сучасних підходів і методів, що дозволяють забезпечити адекватне задоволення потреб людини, соціальних груп і суспільства загалом. Тому для державних службовців є корисним ознайомлення з інструментами маркетингу послуг, що створює умови для виявлення вимог споживачів та визначення можливостей їх задоволення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі наукові та практичні аспекти запровадження і розвитку державних послуг у нашій країні, здебільшого організаційно-правові і державно-управлінські, вже знайшли відображення в працях українських дослідників І. Б. Коліушка [1], В. В. Голубь [2], В. Б. Авер'янова [3], С. Д. Дубенко [4], В. С. Куйбіди [5], Ю. О. Куца [6], К. В. Ніколаєнко [7], В. П. Тимощука [1], Ю. Л. Шарова [8] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Згадані вище науковці наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання послуг державою фізичним та юридичним особам, проте в їхніх працях висвітлюються переважно змістовно-процедурні засади надання послуг, а також критерії визначення якості процедур їх надання. Але потребують осмислення і обґрунтування питання нормативно-правового за-

безпечення механізмів надання адміністративних послуг та визначення очікувань споживачів послуг, які стають підставою для оцінювання якості послуг та встановлення стандартів роботи адміністративних органів, що надають послуги.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз та розроблення теоретичних засад щодо створення зручних та доступних умов отримання адміністративних послуг споживачами.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна послуга визначена як послуга, яка є результатом втілення суб'єктом можливостей щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та / або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

Адміністративну послугу можна розглядати:

а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу;

б) як підсумок на публіці владної діяльності адміністративного органу,

спрямованої для реалізації суб'єктивних прав, прав фізичної або юридичної особи [9, с. 52].

Починаючи з кінця 80-х років минулого століття майже всі розвинені країни світу, а саме, Англія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія застосовували систему оцінки роботи урядових органів, у тому числі з надання адміністративних послуг, заснованої на очікуваннях і перевагах споживачів.

Це практично і було початком впровадження доктрини «служіння» («надання послуг»).

Передумовою здійснення такої оцінки є проведення широких досліджень (опитувань, анкетування, інтерактивних голосувань, соціологічних досліджень тощо) серед споживачів послуг. Безсумнівно, варто задати те, що основна мета таких досліджень – визначення очікувань споживачів послуг, які стають підставою для оцінки якості послуг і встановлення стандартів роботи адміністративних органів, що надають послуги.

Респондентам пропонується відповісти на точні питання, щоб вирішити, чи задоволені вони роботою органу. Ці питання формулюються, виходячи з певних критеріїв функціонування органу.

Наприклад, чи було легко знайти інформацію про орган, чи могла особа отримати необхідну інформацію телефоном, чи було ставлення службовців привітним, чи надано послугу протягом розумного часу тощо. За такими факторами респонденти можуть проранжувати різні нюанси властивостей надання державних послуг та оцінити роботу адміністративного органу в цілому. На основі результатів проведеного дослідження уповноважений орган випрацьовує певні стандарти.

«Сприйняття» адміністративним органом стандартів може здійснюватися як методом імперативного регулювання через вертикаль урядових органів, так і методом затвердження внутрішніх документів, що визначають стандарти надання сервісу даним органом.

Зарубіжний досвід не дає відповіді на питання про єдиний список критеріїв оцінки якості суспільних (а саме, адміністративних) послуг.

Наприклад, у Канаді серед критеріїв якості називалися: своєчасність, професіоналізм, компетентність службовців, люб'язність, зручність, справедливість, результат. Ці аспекти відображають очікування споживачів.

У Фінляндії оцінку публічних послуг пропонувалося здійснювати за такими критеріями: менеджмент і персонал, процедури та структура органу, якість і задоволеність споживача, економічність та ефективність, результативність. В даному випадку враховуються не тільки інтереси споживачів, а й суспільні інтереси.

В Англії важливу роль у підвищенні якості публічних послуг зіграла Хартія Громадянина. Урядом було визначено, що покращувати якість послуг потрібно методом встановлення стандартів роботи публічних служб з надання послуг.

З моменту введення в дію Хартії з 1991 року не втратили своєї актуальності шість її головних принципів, які стосуються: стандартів (необхідність встановлення, оприлюднення та дотримання стандартів); інформації та відкритості; консультування; поваги і готовності посприяти; виправлення стану справ (уважного ставлення до скарг і, по можливості, врахування побажань скаржників); дієвого використання коштів.

На базі Хартії громадянина було прийнято десятки державних (загальнодержавних) і понад сто тисяч місцевих хартій. Іншими словами окремі органи стверджували власні хартії, де визначали стандарти послуг, які ними надаються, і цілі, які вони бажають досягти. Реалізація Хартії Громадянина передбачала постійне відновлення і збільшення стандартів публічних послуг. Наприклад, з 1 квітня 1997 року було впроваджено шість наступних «стандартів роботи центрального уряду»:

1) відповідати на листи швидко і зрозуміло. Кожний орган повинен сам встановити стандарти відповіді на листи і також оприлюднити цю інформацію;

2) прийняти особу протягом 10 хвилин для будь-якої зустрічі в будь-якому кабінеті уряду;

3) надавати точну відповідь про власні послуги і щонайменше один номер для телефонних запитів, або зв'язати людину з тим, хто може їй посприяти;

4) регулярно консультувати власних клієнтів по послугах;

5) мати хоча б одну функцію обробки скарг щодо послуг, також передавати особі на її вимогу інформацію про таку процедуру;

6) робити все можливе, щоб сервіси були доступні кожному, в тому числі людям з особливими потребами [10, с. 7].

Оцінку дотримання вимог хартій здійснюють, спочатку, споживачі.

Аналіз досвіду зарубіжних держав з надання адміністративних послуг дає підстави зазначити, що орієнтир на споживача є ефективним механізмом і для бюджетів, і для споживачів послуг.

Зараз правове регулювання адміністративної процедури в Україні лише починає формуватися на законодавчому рівні, і при всьому цьому особливо гострою проблемою, є захист прав і законних інтересів приватних осіб.

Практика надання адміністративних послуг в Україні показує багато труднощів на шляху отримання таких послуг споживачами.

Це підтверджується не тільки особистим досвідом більшості людей України, а і даними спеціальних досліджень. А саме, обслуговуванням в органах влади та наданими послугами в 2012 році була незадоволена більша частина населення (54% опитаних – в основному або повністю незадоволені і лише 40% в основному або повністю задоволені) [11, с. 264]. Тут і далі вживаються результати соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» в рамках проекту «Корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг та

контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації в Україні».

Деякі з названих нижче труднощів важко усунути без зміни законодавства. Проте майже всі з числа тих труднощів можуть вирішуватися і без спеціальної централізованої підтримки за рахунок ресурсів кожного певного адміністративного органу та ініціативи керівників таких органів.

На перше місце споживачі ставлять проблему складних процедур надання адміністративних послуг, які передбачають відвідування замовником адміністративної послуги значної кількості інстанцій, представлення величезної кількості документів, отримання різних проміжних рішень (погоджень, висновків) та ін. У даній проблемі бачать великий корупційний ризик 69% опитаних бізнесменів.

Складність адміністративних послуг і самої діяльності органів все ще залишається передумовою не вирішення питань споживачів. Показово, що навіть у містах, де зроблені центри надання адміністративних послуг, за даними опитувань від 2012 і 2013 років відповідно 14,2% і 15,4% заявників так і не змогли усвідомити, чому їх питання не вирішується. Зрозуміло, що інформативна і консультаційна діяльність адміністрації, так само як і мотивування власних дій уповноваженими посадовими особами, повинні бути найбільш повною та зрозумілою для споживача [12].

Вагомою проблемою є територіальна розкиданість органів. Адже навіть для отримання однієї державної послуги споживач часто повинен особисто відвідати кілька адміністративних органів, які, зазвичай, знаходяться в різних будівлях і різних частинах міста.

На друге місце споживачі ставлять дуже довгі строки надання майже всіх адміністративних послуг. На жаль, адміністративні органи пробують вирішувати справу оперативно, і адміністративний акт, зазвичай, приймається в останні дні встановленого законодавчого терміну. З опитаних бізнесменів 66% віднесли величезні терміни надання адміністративних послуг до фактору надвисокого ступеня корупційного ризику [13]. І це зрозуміло, адже підприємці пробують вирішувати свої питання дуже швидко. Серйозною проблемою є також недотримання навіть офіційно встановлених термінів (строків). Майже завжди споживачі послуг миряться з такими порушеннями, сподіваючись принаймні на позитивне рішення справи.

Також споживачі адміністративних послуг в Україні скаржаться на нюанс незручного і обмеженого режиму роботи адміністративних органів. Зазвичай, режим роботи адміністративних органів збігається із загальним робочим графіком більшості населення. Також домінує практика прийому споживачів адміністративних послуг два-три рази на тиждень протягом декількох робочих годин. Приймання замовлень, видача адміністративних актів, консультування споживачів адміністративних послуг і т.п. здійснюється лише в ці прийомні години. За даними опитування 54,3% бізнесменів віднесли обмежений час прийому до фактора найвищого корупційного ризику. Також 20,2% населення незадоволеним малими або незручними годинами прийому. Незадоволеність споживачів адміністративних послуг обумовлюється також і тим, що, адміністративні органи в своїй роботі багаті різними перервами (обідня, технологічні і т.д.). При цьому часто ці перерви працівники адміністративних органів починають раніше, а закінчують пізніше визначеного офіційно часу. Так, у 2013 році серед всіх осіб, цікавилися відомостями про постачальника адміністративних послуг, 73,6% цікавилися прийомними годинами.

Крім того, звернення до органу в неприйомний день або час стало передумовою не вирішення справи для кожного десятого споживача, чие питання так не було розглянуте у 2012 році (10,9%) [12].

Вищевказана проблема, як наслідок, тягне за собою й іншу проблему – наявність величезних черг в адміністративних органах, адже 58% людей, які зверталися за наданням адміністративних послуг, залишилися незадоволеним конкретно великими чергами. Через відсутність у більшості адміністративних органів системи регулювання черги, споживачі практично зобов'язані «самоорганізовуватися» в чергах.

Також час очікування споживача на спілкування з працівником адміністративного органу супроводжується й іншими проблемами, а саме, відсутністю відповідних умов для очікування: місця для сидіння, місця для заповнення документів, хороше освітлення, туалети, питну воду і так далі.

Типовою є так звана «коридорно-кабінетна» система прийому людей, коли вони блукають приміщеннями органу влади в пошуках потрібного кабінету (нерідко не вистачає навіть простих вказівників), або товпляться біля «заповітного» кабінету, або навіть робочого місця, одного з працівників. Зрештою, ця сама система є однією з обставин стану психологічної нерівності при спілкуванні відвідувача адміністративного органу з працівником.

Інший блок труднощів в отриманні адміністративних послуг стосується фактично приміщення адміністративного органу. Часто споживачі на практиці стикаються з нераціональним розташуванням адміністративного органу і приміщень, де здійснюється надання адміністративних послуг. А саме, нерідко вони є віддаленими для споживачів адміністративних послуг, мають труднощі із з'єднанням публічного транспорту та / або місцями для паркування особистого транспорту.

Також на сьогодні в окремих адміністративних органах ще збереглася пропускна система – як окрема перешкода потрапити в приміщення адміністративного органу, в якому надаються адміністративні послуги. Така практика веде не тільки до втрат часу споживачами, а й робить нездорову, психологічну атмосферу в адміністративних органах.

Істотною проблемою, на думку споживачів адміністративних послуг, є відсутність відповідної інформації про те, до якого адміністративного органу необхідно звернутися за наданням тій чи іншій державної послуги, адреси його місцезнаходження, контактних телефонів, режиму роботи і т.ін. Це повністю стосується і питання консультування. Частими на сьогодні є ситуації, коли по службовим телефонами потрібного адміністративного органу або не можна додзвонитися взагалі (незмінний сигнал «зайнято» або ніхто не відповідає), або ж повідомляється, що «консультації по телефону не надаються». Труднощі є і з отриманням звичайних (усних) консультацій в приміщенні адміністративного органу. Важливе також питання актуальності та достовірності інформації, що надається в режимі консультування.

Відсутність чи обмеженість інформації про процедуру надання адміністративної послуги 55% опитаних бізнесменів віднесли до надзвичайно великого корупційного ризику [13].

«Традиційною» проблемою є відсутність бланків та інших формулярів, які повинні заповнюватися споживачами адміністративних послуг.

Фактор особистого спілкування з чиновником 53% опитаних бізнесменів віднесли до надзвичайно великого корупційного ризику.

За даними від 2012 і 2013 років 18,9% осіб (практично кожен п'ятий) зверталися до органів надання адміністративних послуг три або більше разів. Іншими словами для вирішення однієї справи людина повинна пару раз відвідувати орган влади [12].

Також до актуальних проблем відноситься питання оплати адміністративних послуг. З одного боку, у споживачів не вистачає інформації про розміри та порядок оплати послуг.

З іншого боку, незручним є сам порядок оплати, коли для цього необхідно додатково, відвідувати банківські установи поза приміщенням адміністративного органу.

Слід відзначити і таку проблему як відсутність належного ставлення до відвідувачів органи. Нерідкі випадки некоректного поведіння з громадянами, зневаги до їх прав і людської гідності. Окремі службовці цього часу сприймають свою посаду як мандат «на управління», придбаний від країни, не відчують належного морального зобов'язання перед платниками податків, цей державний апарат і утримують. І це, природно, вимагає конфігурацій.

У теперішній час для підвищення ефективності та результативності надання адміністративних послуг обов'язковим є розробка та впровадження управління якістю таких послуг, а саме:

- вивчення потреб та очікувань споживачів щодо якості надання адміністративних послуг і проведення відповідного аналізу;
- розробку на основі проведеного аналізу політики, цілей органу державної влади у сфері якості кількісних і якісних показників їх реалізації;
- визначення процесів, ресурсів та відповідності, необхідних для досягнення цілей у сфері якості;
- установлення методів, які дають змогу вимірювати результативність та ефективність кожного процесу;
- використання результатів цих вимірювань для визначення результативності та ефективності кожного процесу;
- визначення засобів, які дають змогу запобігати невідповідностям і усувати їх причини;
- запровадження та застосування процесу постійного поліпшення системи управління якістю [14, с. 377].

Обов'язковим напрямом підвищення якості надання адміністративних послуг є певні критерії оцінки їх якості та стандартів надання. Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є показники, які виявляють рівень задоволеності потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, які надають адміністративні послуги. Критерії є основою для встановлення комплексу обов'язкових для виконання правил обслуговування клієнтів, що покликані гарантувати встановлений рівень якості всіх операцій, що включає:

- максимальну увагу до клієнтів;
- високу якість комплексу послуг;
- постійне підвищення освітнього і кваліфікаційного рівня спеціалістів та всього персоналу;
- грамотне та оперативне застосування форм і методів системи публік рілейшнз з метою підвищення результатів операційної діяльності та популярності органу влади, що надає адміністративну послугу в суспільстві.

Висновки та пропозиції. Таким чином, оскільки покращення рівня надання адміністративних послуг є важливим фактором ефективності державного управління, то потрібне більш динамічне привнесення ринкових механізмів у громадський сектор, тому необхідно звернутися до досвіду маркетингу послуг. Так правильно розроблені і реалізовані стандарти обслуговування сприяють формуванню позитивного іміджу органу влади та завоюванню лояльності споживачів.

Маркетинг адміністративних послуг повинен базуватися на таких основних принципах:

- на ретельному урахуванні потреб населення структур, стану і динаміки формованих ринків, інтересів держави і ділових підприємств (фірм);
- на створення умов для максимального пристосування структури економіки державних структур до внутрішніх і зовнішніх чинників;
- на активному лобюванні місцевих інтересів і проведенні «публік рілейшнз державних структур».

У зв'язку з вищенаведеним, маркетинг адміністративних послуг є новим, достатньо складним, багатофункціональним і динамічним видом діяльності у сфері адміністративних послуг.

Список літератури:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Центр політико-правових реформ / І. Б. Коліушко (відп. ред.), В. П. Тимошук (авт.-упоряд.). – К.: Факт, 2003. – 496 с.
2. Голубь В. Політико-адміністративні реформи як реалізація нової управлінської парадигми: європейський вимір і Україна: навч.-метод. матеріали / В. Голубь. – К.: НАДУ, 2009. – 52 с.
3. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик [та ін.]; заг. ред. В. Б. Авер'янова, – К.: Юстініан, 2007. – 288 с.
4. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців) / С. Д. Дубенко В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – К.: НАДУ, 2008. – 44 с.
5. Куйбіда В. Концептуальні засади реформування системи публічної влади. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: Зб. Матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2006. – 744 с.
6. Куц Ю. О. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади / Ю. О. Куц – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Magistr», 2006. – 192 с.
7. Ніколаєнко К. В. Діяльність з надання адміністративних послуг в Україні: загальна характеристика / К. В. Ніколаєнко // Держава і право. – 2007. – Вип. 37: Юридичні і політичні науки. – С. 324.
8. Шаров Ю. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Дніпропетровського регіон. ін-ту. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4(26). – С. 238.
9. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги: навч. посіб. / К. К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 176 с.
10. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.07 / С. Л. Дембіцька. – Львів, 2010. – 16 с.
11. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник / [І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний, І. Б. Коліушко, О. В. Курінний, В. О. Стоян, В. П. Тимошук, Д. Шиманке] / за заг. ред. В. П. Тимошука – К.: СПД Москаленко О. М., 2012. – 440 с.

12. Результати соціологічного дослідження надання адміністративних послуг державною міграційною службою та міністерством внутрішніх справ України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khisr.kharkov.ua/files/docs/1381424433.pdf> – Назва з екрану.
13. Офіційний сайт Антикорупційний портал України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.acrc.org.ua/>
14. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В., Стоян В. О., Тимошук В. П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимощука В. П. – Київ, СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.

Стеблюк Н.Ф., Польнюк Ю.И.

Днепродзержинский государственный технический университет

ПРИМЕНЕНИЕ МАРКЕТИНГОВОГО ПОДХОДА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

Аннотация

Рассмотрены особенности предоставления административных услуг, выявлены недостатки процедуры получения административных услуг по мнению потребителей, предложены направления повышения качества административных услуг с помощью маркетингового подхода, является важным фактором эффективности государственного управления.

Ключевые слова: административные услуги, государственная власть, административный орган, оценки, потребители, стандарты.

Stebliuk N.F., Polynko Y.I.

Dniprodzerzhynsk State Technical University

THE USE OF MARKETING APPROACH IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE SERVICES

Summary

The article investigated features of administrative services, identified weaknesses of procedures for obtaining administrative services according to consumers, suggested the ways to improve the quality of administrative services through marketing approach, which is an important factor in the efficiency of public administration.

Keywords: administrative services, government, administrative bodies, evaluation, consumers, standards.