

Foreign experience of initiatives of public authorities in improving the system of providing administrative services

Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг

Oleg Tsiganov

Key words:

public authorities, administrative services, improvement of service provision system.

Ключові слова:

органи публічної влади, адміністративні послуги, удосконалення системи надання послуг.

У всьому світі публічною адміністрацією активно провадяться ініціативи в напрямі поліпшення якості та доступності надання адміністративних послуг, адже це слугує позитивній зміні уявлення громадськості про державну службу, підвищує довіру громадян до владних органів. Оскільки теорія публічних послуг у західноєвропейських країнах має тривалішу історію та є значно розвиненішою за вітчизняну, під час формування напрямів удосконалення інституту адміністративних послуг України потрібно враховувати основні світові тенденції розвитку цього суспільно-правового інституту з метою модернізації української доктрини надання адміністративних послуг, інтеграції вітчизняного законодавства в європейський адміністративний простір та запровадження позитивного закордонного досвіду організації надання зазначених послуг.

Хоча причини виникнення ініціатив щодо підвищення якості та доступності надання публічних послуг для кожної країни є специфічними (для одних вирішальним чинником було обмеження бюджету, для других – підвищення рівня виконавської дисципліни, для третіх – загальне невдоволення якістю державних послуг), але в багатьох країнах Заходу проблема поліпшення якості та доступності адміністративних послуг пов'язана з оновленням і вдосконаленням роботи урядів цих країн.

Так, звернення до досвіду Сполучених Штатів Америки (далі – США) свідчить про те, що в цій країні для реалізації політики з удосконалення роботи уряду діє профільна організація – Національне товариство сприяння оновленню уряду, яка взаємодіє з федеральними органами влади й одним із головних завдань висуває підвищення якості адміністративних послуг. Зазначене завдання виконується за двома основними напрямками: 1) досягнення такого рівня задоволення громадян послугами федерального уряду, який би не поступався рівню послуг, що надаються споживачам приватним сектором; 2) забезпечення громадянам електронного доступу до всієї урядової інформації й можливості вирішувати всі важливі адміністративні питання з використанням спеціальних інформаційних технологій за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку¹.

Специфіка моделі реформування державного управління в США полягає в тому, що вона передбачає підвищення ефективності системи надання адміністративних послуг на основі зменшення їхньої вартості й організації партнерських відносин із приватним сектором для спільного їх виробництва².

Дійова політика підвищення ефективності публічного адміністрування реалізована в Канаді, де модернізація системи надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до таких принципів:

- створення системи надання послуг, спрямованої на задоволення потреб громадян (поділ або об'єднання послуг, реформування регуляторного середовища з метою посилення контролю

¹ Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді. Регуляторна стратегія: практика регулювання. URL: http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=600 (дата звернення: 04.10.2012).

² Шаров Ю. та ін. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної управлінської діяльності: наук. розробка. Київ: НАДУ, 2008. С. 6.

- за бюджетними видатками та підвищення стандартів послуг, відшкодування, за можливості, бюджетних видатків на основі встановлення платного характеру послуг);
- запровадження альтернативної системи надання послуг (використання спеціалізованих організацій, делегування функцій із надання послуг іншим організаціям, комерціалізація або приватизація таких функцій);
- співпраця (налагодження тісної взаємодії уряду з нижчими рівнями влади, а також із приватним і громадським секторами)³.

Запроваджуючи альтернативні системи надання послуг, канадські урядові органи намагаються обрати найкращі методи виконання адміністративних функцій, використання нових форм співпраці та взаємодії, які б дозволяли досягати цілей, що стоять перед урядом, але водночас робити надання послуг більш прийнятним для клієнтів, раціональним і менш затратним. Крім того, у Канаді процедура надання адміністративних послуг населенню постійно вдосконалюється шляхом реалізації новацій та інших ініціатив. Розроблені новації мають базуватися на пріоритетах удосконалення, що визначаються громадянами (клієнтами), а не адміністративним органом⁴.

Питання надання якісних публічних послуг громадянам органами виконавчої влади й підпорядкованими їм установами й організаціями є особливо важливим пріоритетом також у політиці уряду Великої Британії. 1991 р. в цій країні розроблено концепцію «Хартії громадян» – 10-річної програми, що мала за мету підвищення якості державних послуг і вдосконалення організації процесів їх надання. Ця програма встановила основні принципи функціонування державних установ і організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання урядових органів у сфері надання публічних послуг⁵. Зазначені принципи включають чіткі стандарти якості публічних послуг, а також достовірність і повноту інформації про ці послуги, надання необхідних консультацій і роз'яснень споживачам послуг, забезпечення своєчасності й ефективності процедури обслуговування.

Також британським урядом запроваджено загальнонаціональну премію «Знак Хартії», яка є важливим засобом забезпечення якості публічних послуг, підвищення кваліфікації й заохочення обслуговуючого персоналу, поширення кращого досвіду, підвищення відповідальності органів влади за дотримання стандартів якості послуг й задоволення потреб громадян у таких послугах. Конкурс у галузі сервісної діяльності публічної адміністрації виконує істотні регулюючі й стимулюючі функції у сфері підвищення якості публічного адміністрування та наближення його до запитів та інтересів приватних осіб.

Також дієвим методом підвищення ефективності публічного адміністрування у Великій Британії є Біла книга «Модернізація уряду», яка є довгостроковою програмою реформування системи державного управління, яка здійснюється за такими п'ятьма пріоритетними напрямками:

- 1) дотримання комплексного підходу до розроблення державної політики з орієнтацією на загальнонаціональні інтереси й стратегічні цілі (а не лише на кон'юнктурні чинники);
- 2) підвищення цілеспрямованості й відповідальності за надання й розподіл адміністративно-державних послуг на основі: ретельного й повного обліку інтересів і запитів різних соціальних груп населення (а не тільки пріоритетного задоволення інтересів окремих адміністративних структур); використання сучасних технологій; впровадження нових публічних послуг із метою стимулювання розвитку малого бізнесу;
- 3) підвищення якості публічних послуг, зокрема шляхом: розроблення програми звітів міністерств і відомств щодо цього питання; функціонування інформаційної мережі для моніторингу дотримання якості послуг і обміну кращим досвідом; застосування в роботі державних установ різних моделей підвищення якості публічного адміністрування (як-от: загальнонаціональна премія «Знак Хартії», інвестиції в удосконалення управління персоналом тощо);
- 4) використання новітніх інформаційних технологій для більш якісного і повного задоволення адміністративних потреб громадян та надання послуг державними органами з використанням електронних мереж;

³ Долечек В. Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід. Управління сучасним містом. 2003. № 10–12. С. 37.

⁴ Послуги, орієнтовані на громадянина: відповідно до потреб канадців. Канадський центр розвитку менеджменту, 1999 р. (Citizen Centred Service: Responding To The Needs Of Canadians) // офіційний сайт Центру політико-правових реформ. URL: <http://www.centre.pravo.org.ua> (дата звернення: 04.09.2007).

⁵ Citizen's Charter. URL: <http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf> (дата звернення: 20.10.2016).

- 5) модернізація державної служби шляхом удосконалення системи стимулювання персоналу, покращення моніторингу їхньої діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів тощо.

Для забезпечення громадського контролю за процесом виконання програми «Модернізація уряду» британською владою було затверджено норму про обов'язкове і систематичне висвітлення у засобах масової інформації результатів моніторингу її реалізації. Відповідна інформація розміщується й поновлюється на інтернет-сайті уряду Великої Британії⁶.

У Франції підвищення якості публічних послуг здійснюється шляхом регулярного оцінювання наявної практики їх надання та самої системи державного управління. Так, для оцінювання якості надання публічних послуг у цій країні було проведено кілька масштабних експериментів. Водночас виявлені чинники, що сприяють запровадженню нових підходів щодо питань якості. Одним із засобів підвищення якості надання послуг у Франції є конкурс на визнання інноваційних ініціатив. Цей конкурс, починаючи з 2003 р., проводиться щорічно, сприяє демонстрації досягнень у діяльності з покращення якості прийому громадян, підвищення рівня управління якістю, діяльності зі створення партнерства.

Крім того, основні принципи діяльності державних установ Франції, правила поведінки їх посадових осіб під час спілкування зі споживачами, а також зобов'язання з надання публічних послуг закріплені в «Хартії Маріанна»⁷, яка являє собою документ, аналогічний «Хартії громадян» у Великій Британії.

Подальшим кроком щодо підвищення якості послуг у Франції було створення Комісії з питань якості державних послуг, яка є незалежним органом і складається з високопоставлених службовців, до компетенції яких входить внесення пропозицій щодо формування політики уряду з питань якості. Цілями діяльності Комісії є: визначення стійких і реалістичних вимог для формування фактичних зобов'язань міністерств і служб; прагнення до дієвої (ефективної та результативної) системи державного управління; визначення місця споживача; формування культури проведення оцінювання; впровадження в адміністративну діяльність органів влади системи управління якістю⁸.

Зауважимо, що аналогічно до досвіду Великої Британії та Франції, ідеологію публічного адміністрування як системи, спрямованої на надання послуг населенню, викладено також іншими провідними країнами світу у відповідних спеціальних актах, як-от: «Хартія державних службовців» (Італія), «Хартія клієнтів» (Бельгія), «Хартія дотримання якості під час надання державних послуг» (Португалія), «Нагляд за дотриманням якості» (Іспанія), «Ініціатива стандартів якості» (Канада) тощо. Згідно із цими актами, запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту вважається владою цих країн практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня й якості⁹.

У Німеччині скорочення участі держави в процесі безпосереднього надання публічних послуг сьогодні вважається одним з основних напрямів розвитку публічного адміністрування. Теоретичне обґрунтування такого реформування державного управління в цій країні представлено в концепції «держава-гарант», основними положеннями якої є проведення приватизації діяльності з безпосереднього надання публічних послуг, підвищення ролі громадського саморегулювання за одночасного збереження державного впливу. Це означає, що функція безпосереднього надання публічної послуги підлягає передачі приватним особам, проте відповідальність за їх надання залишається за державою¹⁰.

У Фінляндії оцінку публічних послуг пропонується здійснювати за такими групами критеріїв: менеджмент і персонал; процедури та структура органу; якість та задоволеність споживачів; економність і ефективність; результативність. Водночас під час оцінювання якості публічних послуг враховується не лише позиція споживача, але й публічні інтереси.

⁶ Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді. Регуляторна стратегія: практика регулювання. URL: http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=600 (дата звернення: 04.10.2012).

⁷ La Charte Marianne. URL: http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne_vf_juin_2013.pdf (дата звернення: 20.10.2016).

⁸ Жерліцин Д. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/db/2010-2/doc/5/03.pdf> (дата звернення: 11.10.2017).

⁹ Буханевич О. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Том 1. С. 121.

¹⁰ Буханевич О. Закордонний досвід надання адміністративних послуг. Митна справа. 2014. № 6 (2.1). С. 226.

До рекомендацій, що містяться в тексті Стратегії якості публічних послуг, розробленої фінським урядом, зокрема, належать: необхідність створення хартиї послуг, які визначатимуть опис і специфікацію публічної послуги й будуть містити стандарти обслуговування, що надаватиме можливість для подання споживачами скарг і пропозицій щодо поліпшення якості послуг. На думку фінських експертів, удосконалення публічного адміністрування, зокрема й щодо здійснення публічно-сервісної діяльності, може бути успішним лише за наявності взаємодії між органами публічної влади, громадянами та бізнесовою спільнотою¹¹.

Найважливішим орієнтиром забезпечення якості публічних послуг світова практика визначає думку безпосередньо споживача цих послуг. У 90-ті рр. багато розвинутих країн світу, а саме: США, Японія, Велика Британія, Німеччина, Канада, Швеція та Фінляндія, запровадили систему оцінювання роботи урядових органів, зокрема і з надання адміністративних послуг, що ґрунтується саме на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Передумовою здійснення такої оцінки є проведення широких соціологічних досліджень (як-от: опитувань, анкетувань, інтерактивних голосувань тощо) серед потенційних споживачів тієї чи іншої послуги. Головною метою таких досліджень є визначення очікувань споживачів послуг, які стають підставою для оцінювання якості послуг і встановлення стандартів роботи адміністративних органів, що надають послуги. Значну роль у цьому процесі відіграють й неурядові організації.

Під час проведення соціологічних досліджень респондентам пропонується дати відповідь на чіткі запитання, які дозволяють визначити рівень їхнього задоволення роботою адміністративного органу. Ці запитання формулюються, виходячи з певних критеріїв функціонування органу (як-от: доступність, зручність, приязність і компетентність персоналу тощо), за якими респонденти можуть проранжувати різні аспекти якості надання адміністративної послуги та загалом оцінити роботу суб'єкта її надання¹². На основі результатів проведеного дослідження уповноважений орган розробляє стандарти надання адміністративних послуг. «Сприйняття» адміністративним органом цих стандартів може здійснюватися як шляхом імперативного регулювання через вертикаль урядових органів, так і шляхом затвердження внутрішніх документів, які визначатимуть стандарти надання послуги цим органом¹³.

Аналіз закордонного досвіду забезпечення якості публічних послуг показує, що основною проблемою в цьому напрямі залишається недостатній потенціал керівників і фахівців сфери публічного адміністрування із здійснення якісно-орієнтованого обслуговування споживачів.

Щодо цього варто зазначити, що Японія є країною, де системи управління якістю (далі – СУЯ) вперше почали застосовуватися в різних установах і організаціях і сьогодні є найбільш поширеними у світі. Надання якісних адміністративних послуг органами влади забезпечується саме впровадженням в їхню діяльність СУЯ. Успіх Японії в цій сфері полягає в досконало побудованій системі навчання персоналу, а також особливій системі мотивації. У цій країні СУЯ, створені відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9 000, запроваджені й ефективно функціонують майже у 90% державних органів і органів муніципального управління.

Результатом впровадження СУЯ в органах влади Японії стало підвищення ефективності роботи адміністративних органів, акцентування уваги на обслуговуванні громадян, покращення якості послуг, ідентифікація потреб і пріоритетів тощо¹⁴.

Отже, аналіз іноземного досвіду публічно-сервісної діяльності органів влади свідчить про наявність таких позитивних тенденцій, характерних для систем надання адміністративних послуг у провідних країнах світу:

- 1) активне запровадження загальнонаціональних програм реформування державного управління, що передбачають, зокрема, підвищення якості й ефективності надання адміністративних послуг, модернізацію публічно-сервісної діяльності шляхом створення альтернативної системи надання цих послуг (як-от: делегування функцій із надання послуг іншим організаціям, комерціалізація або

¹¹ Стратегія якості публічних послуг (Фінляндія, Гельсінкі, 1998 р.) Quality Strategy For Public Services / Офіційний сайт Центру політико-правових реформ. URL: <http://www.centre.pravo.org.ua> (дата звернення: 04.09.2007).

¹² Писаренко Г. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 34. С. 175.

¹³ Попова О. Адміністративно-правові засади надання органами внутрішніх справ України адміністративних послуг у сфері обігу зброї: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Держ. наук.-досл. ін-тут МВС України. Київ, 2014. С. 58.

¹⁴ Лажиха М. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід): монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2008. С. 53–54.

- приватизація таких функцій) та налагодження співпраці із приватним і громадським секторами в зазначеній сфері;
- 2) широке використання принципу субсидіарності, який передбачає процеси децентралізації й делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг на найбільш наближений до споживачів рівень і туди, де ці послуги будуть найбільш ефективно надаватися;
 - 3) новації та інші ініціативи публічної адміністрації щодо вдосконалення процедур надання адміністративних послуг повинні базуватися на пріоритетах, що визначаються громадянами (клієнтами), а не адміністративним органом, робити надання таких послуг більш прийнятним для споживачів, раціональним і менш затратним. Інакше кажучи, насамперед адміністративна послуга має бути орієнтована на споживача;
 - 4) ухвалення на найвищому державному рівні спеціального нормативно-правового акта (як от «Хартія громадян» у Великій Британії), в якому було б викладено ідеологію публічного адміністрування як системи, спрямованої на надання послуг населенню, встановлено основні принципи функціонування державних установ і організацій, що надають такі послуги, а також зобов'язання урядових органів у сфері публічно-сервісної діяльності;
 - 5) проведення державного моніторингу процесу надання адміністративних послуг і оцінювання їхньої якості за спеціально встановленими методиками, а також започаткування конкурсів щодо якості публічного адміністрування, які б виконували регулюючі й стимулюючі функції в зазначеній сфері;
 - 6) активне залучення громадськості до процесу оцінювання якості надання адміністративних послуг, а також до розроблення рішень, спрямованих на вдосконалення системи надання таких послуг. Водночас думка безпосереднього споживача адміністративних послуг визначається найважливішим орієнтиром забезпечення їхньої якості;
 - 7) запровадження в діяльності органів публічної влади системи управління якістю, створеної відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9 000, визнано одним із найдієвіших і результативніших методів підвищення ефективності роботи органів публічної влади, акцентування уваги на обслуговуванні громадян, покращення якості послуг, ідентифікації потреб і пріоритетів у функціонуванні публічного сектора.

Зазначені напрями вдосконалення системи надання адміністративних послуг можуть бути успішно впроваджені у сфері публічно-сервісної діяльності органів влади України.

Анотація

У статті узагальнено закордонний досвід ініціатив органів публічної влади щодо підвищення якості та доступності адміністративних послуг. Визначено основні напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у провідних країнах світу, які можуть бути успішно впроваджені у сфері публічно-сервісної діяльності органів влади України.

Summary

The article summarizes the foreign experience of initiatives of public authorities in improving the quality and accessibility of administrative services. The main directions of development of the system of rendering administrative services in the leading countries of the world, which can be successfully implemented in the field of public service activities of the Ukrainian authorities, are determined.

Використана література:

1. Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді. Регуляторна стратегія: практика регулювання. URL: http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=600 (дата звернення: 04.10.2012).

2. Шаров Ю. та ін. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної управлінської діяльності: наук. розробка. Київ: НАДУ, 2008. 60 с.
3. Долечек В. Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід. Управління сучасним містом. 2003. № № 10–12. С. 37–43.
4. Послуги, орієнтовані на громадянина: відповідно до потреб канадців. Канадський центр розвитку менеджменту, 1999 р. (Citizen Centre Service: Responding To The Needs Of Canadians) // офіційний сайт Центру політико-правових реформ. URL: <http://www.centre.pravo@org.ua> (дата звернення: 04.09.2007).
5. Citizen's Charter. URL: <http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf> (дата звернення: 20.10.2016).
6. La Charte Marianne. URL: http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne_vf_juin_2013.pdf (дата звернення: 20.10.2016).
7. Жерліцин Д. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/db/2010-2/doc/5/03.pdf> (дата звернення: 11.10.2017).
8. Буханевич О. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Том 1. С. 120–122.
9. Буханевич О. Закордонний досвід надання адміністративних послуг. Митна справа. 2014. № 6 (2.1). С. 222–229.
10. Стратегія якості публічних послуг (Фінляндія, Гельсінкі, 1998 р.). Quality Strategy For Public Services // офіційний сайт Центру політико-правових реформ. URL: <http://www.centre.pravo@org.ua> (дата звернення: 04.09.2007).
11. Писаренко Г. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 34. С. 173–177.
12. Попова О. Адміністративно-правові засади надання органами внутрішніх справ України адміністративних послуг у сфері обігу зброї: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Держ. наук.-досл. ін-тут МВС України. Київ, 2014. 214 с.
13. Лажиха М. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід): монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2008. 133 с.

Oleg Tsiganov,

Candidate of Technical Sciences, Associate Professor,

*Head of Department of Research Laboratory of Problems of Legal and Organizational Support of the Ministry
State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine*