

УДК 35.07

М. Р. Ковальський,
к. держ. упр., Центральнo-Західне міжрегіональне управління
Міністерства юстиції (м. Хмельницький), заступник начальника, м. Житомир
ORCID ID: 0000-0002-3273-7985
Г. Ю. Сєдов,
аспірант, Міжрегіональної академії управління персоналом
ORCID ID: 0000-0001-6049-715X

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.15—16.109

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

M. Kovalskyi,
PhD in Public Administration, Central-Western Interregional Department
of the Ministry of Justice (Khmelnyskyi), Deputy Head, Zhytomyr
G. Sedov,
Postgraduate student, Interregional Academy of Personnel Management

ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE OF REFORMS IN THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES

Зазначено, що нормативно-правові акти, що діють в даний час в Україні, як правило, охоплюють такі аспекти надання адміністративних послуг: зміст та форму послуг; умови надання; вартість; в окремих випадках зазначаються терміни надання послуг. До недоліків нормативно-правової документації можна віднести: відсутність механізмів та порядку оскарження дій державних службовців у разі їхньої неправомірності чи неправомочності, з погляду споживача адміністративних послуг; недосконалість механізмів реалізації на практиці принципу відповідальності державних органів та окремих посадових осіб за неналежне виконання функцій щодо надання адміністративних послуг; відсутність чітких критеріїв, що дозволяють оцінити якість адміністративних послуг, що надаються. Основний недолік нормативних актів, які регламентують порядок і стандарти надання адміністративних послуг, у тому, що вони спрямовані переважно на інтереси постачальника послуг, а не на їхнього споживача. У документах чітко сформульовані вимоги до споживача послуг, як правило, не деталізуються обов'язки та відповідальність постачальників адміністративних послуг.

Розвинуто основні підходи та принципи, що використовуються у світовій практиці, для проведення реформи системи надання адміністративних послуг, а саме: проведення реформ здійснюється відповідно до чітко встановлених принципів; керівництво реформами доручається державному органу високого рівня, безпосередньо підзвітного главі держави чи уряду; проведення реформ супроводжується створенням розгалуженої мережі дослідницьких, консультаційних, навчальних та інших підтримуючих структур; проведення реформ супроводжується широким застосуванням передових інформаційно-комунікаційних технологій; процес вдосконалення надання адміністративних послуг тісно пов'язаний із використанням на практиці принципу "зворотного зв'язку" із споживачем послуг; процес удосконалення надання адміністративних послуг займає тривалий час.

В основу стратегії були покладені наступні принципи: розробка та впровадження загальнонаціональних стандартів; передача великих повноважень органам виконавчої того рівня, у якому безпосередньо здійснюється надання послуг; велика гнучкість у наданні послуг з урахуванням специфічних особливостей та потреб споживачів; можливість вибору для споживача місця отримання та постачальника послуги, що веде до підвищення якості послуг. Таким чином, досягнення бажаних результатів у процесі реформування державного сектора значною мірою визначається правильною постановкою завдань та вибором відповідних цих завдань принципів.

It is noted that the legal acts currently in force in Ukraine, as a rule, cover the following aspects of the provision of administrative services: content and form of services; conditions of provision; cost; in some cases, the terms of service provision are indicated. The shortcomings of the legal documentation include: lack of mechanisms and procedures for appealing the actions of civil servants in the event of their illegality or ineligibility, from the point of view of the consumer of administrative services; the imperfection of mechanisms for the practical implementation of the principle of responsibility of state bodies and individual officials for improper performance of functions related to the provision of administrative services; lack of clear criteria to assess the quality of administrative services provided.

The main drawback of the regulatory acts that regulate the procedure and standards for the provision of administrative services is that they are aimed primarily at the interests of the service provider, and not at their consumer. The documents clearly state the requirements for the consumer of services, as a rule, the duties and responsibilities of administrative service providers are not detailed. The main approaches and principles used in world practice for carrying out the reform of the system of providing administrative services have been developed, namely: the carrying out of reforms is carried out in accordance with clearly established principles; management of reforms is entrusted to a high-level state organ directly accountable to the head of state or government; the implementation of reforms is accompanied by the creation of an extensive network of research, consulting, educational and other supporting structures; implementation of reforms is accompanied by wide application of advanced information and communication technologies; the process of improving the provision of administrative services is closely related to the practical use of the principle of "feedback" with the consumer of services; the process of improving the provision of administrative services takes a long time.

The strategy was based on the following principles: development and implementation of national standards; transfer of large powers to the executive bodies of the level in which services are directly provided; great flexibility in the provision of services, taking into account the specific characteristics and needs of consumers; the possibility for the consumer to choose the place of receipt and the service provider, which leads to an increase in the quality of services. Thus, the achievement of the desired results in the process of reforming the public sector is largely determined by the correct setting of tasks and the choice of principles corresponding to these tasks.

Ключові слова: підходи, принципи, проведення реформ, світова практика, система надання адміністративних послуг.

Key words: approaches, principles, implementation of reforms, world practice, system of providing administrative services.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Як показує зарубіжний досвід, реформа державної служби та вдосконалення системи надання адміністративних послуг є частиною більш комплексних перетворень у сфері управління у державному та муніципальному секторі. Аналіз зарубіжного досвіду в рамках даного компонента був спрямований на виявлення основних причин, тенденцій та підходів до проведення ре-

форм у галузі, що розглядається в таких країнах як: Великобританія, США, Австралія, Канада, Німеччина, Малайзія, Угорщина, Польща, Китай, Південна Корея, Голландія, Бразилія та ряд інших держав.

Вибір цих країн зумовлений вражаючими результатами, досягнутими цими країнами в ході реформ. Порівняльний аналіз причин реформування державного сектора в різних країнах, зроблений Світовим Банком у

рамках дослідження міжнародного досвіду проведення адміністративної реформи, свідчить, що спонукальні мотиви адміністративної реформи та реформи державної служби в більшості країн є прагнення скоротити державні витрати, підвищити ефективність прийняття політичних рішень та їх подальшої реалізації, підвищити привабливість та імідж державної служби, удосконалити надання адміністративних послуг та зміцнити довіру до уряду з боку громадян та приватного сектору [1].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Визначення принципів є одним із ключових елементів у процесі створення ефективної системи надання адміністративних послуг. Принципи мають відповідати цілям та завданням стратегії реформування державного сектору. Так, наприклад, у США проведення реформ у сфері надання адміністративних послуг почалося з розробки стратегії модернізації державного та муніципального управління. Ідеологія цієї стратегії полягає у забезпеченні більшої відкритості державного сектора для споживачів і має на меті підвищення якості та доступності адміністративних послуг та інформації про них [2].

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є розвинути основні підходи та принципи, що використовуються у світовій практиці, для проведення реформи системи надання адміністративних послуг.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Виходячи з поставленої мети, в основу стратегії були покладені наступні принципи: розробка та впровадження загальнонаціональних стандартів; передача великих повноважень органам виконавчої того рівня, у якому безпосередньо здійснюється надання послуг; велика гнучкість у наданні послуг з урахуванням специфічних особливостей та потреб споживачів; можливість вибору для споживача місця отримання та постачальника послуги, що веде до підвищення якості послуг. Таким чином, досягнення бажаних результатів у процесі реформування державного сектора значною мірою визначається правильною постановкою завдань та вибором відповідних цих завдань принципів.

Координація процесу реформування державної служби та надання адміністративних послуг має здійснюватись одним уповноваженим державним органом. Для забезпечення належного рівня координації, доступу до інформації та взаємодії між учасниками процесу реформування цей державний орган повинен мати відповідний статус. Відповідальність за вироблення конкретних рекомендацій щодо підвищення якості адміністративних послуг було покладено на Міжвідомчу Комісію з перегляду діяльності державних установ. Комісія складалася з 250 високопоставлених державних чиновників, які представляють федеральний та місцевий рівні влади, та незалежних консультантів.

У Польщі питання реформування державного управління координуються урядовим уповноваженим щодо реформи державної системи при канцелярії прем'єр-міністра. До функцій даного органу входить розробка

стратегічних напрямів реформ у сфері державного управління та контролю за їх виконанням, а також проведення приватизації та координація міжнародної допомоги [3].

У Великобританії з приходом до влади консерваторів були вжиті безпрецедентні заходи щодо вдосконалення чинної системи державного управління [4]. Реформою були охоплені практично всі аспекти, що так чи інакше пов'язані з адміністративною системою. Враховуючи важливість і масштаби робіт, було створено окреме Відомство з реформи адміністративних послуг (Office of Public Services Reform) при апараті прем'єр-міністра країни. Глава цього Відомства підпорядковується прем'єр-міністру та звітує перед ним.

У Малайзії реформами щодо підвищення якості адміністративних послуг займається Відділ Адміністративної Модернізації та Управлінського Планування (MAMPU), утворений у 1977 р. як підрозділ канцелярії прем'єр-міністра [5]. Головним завданням MAMPU є проведення адміністративних реформ у державному секторі з метою підвищення якості адміністративних послуг та ефективності діяльності державної служби. Таким чином, закордонний досвід свідчить про ту значущість, яку країни надавали реформі державного сектора, та необхідність координації даного процесу на найвищому рівні.

Під час проведення реформи у сфері адміністративних послуг задля досягнення стійких результатів необхідно одночасно розвивати відповідні елементи інфраструктури на підтримку системи надання адміністративних послуг. Подібна інфраструктура передбачає створення мережі організацій та установ, які полегшують процес надання адміністративних послуг через проведення досліджень, формування інформаційних баз даних, надання консультацій та навчання як держслужбовців, так і споживачів послуг.

За кордоном такі організації здійснюють свою діяльність на основі наступних принципів: максимальна наближеність та орієнтація на споживача; професіоналізм в управлінні діяльністю та наданні послуг; стійкість результатів; практична користь від своєї діяльності. Наприклад, у Канаді діють телефонні центри "1-800 Канада", які надають необхідну інформацію населенню про те, де і коли можна отримати певну послугу [5]. Також діють "Центри доступу", які надають послуги з консультування підприємців-початківців. Ці центри розташовані в будинках державних установ по всій Канаді. Їх особливість полягає в тому, що, крім надання консультацій підприємцям, вони надають значну кількість адміністративних послуг і працюють за принципом "одного вікна".

У Польщі 2002 р. було створено Інформаційний центр державної служби. Метою його створення є розширення доступу пересічних громадян та самих держслужбовців до інформації про види адміністративних послуг, сфери діяльності окремих державних органів та установ тощо. У Греції в рамках реформи адміністративної системи розроблено "Програма якості", яка передбачає створення консультаційних центрів з адміністративних послуг, які об'єднані в єдину інформаційну мережу [4]. В Угорщині в одному з регіонів було здійснено пілотний проект, у рамках якого за участю всіх дер-

жавних установ було створено інформаційний центр [4]. Центр відкрив громадянам доступ до інформації про взаємодію з різними державними службами. Надалі цей досвід буде поширений у всій країні.

Підсумовуючи зарубіжний досвід у цій галузі, можна сказати у тому, що ефективність аналізованих інститутів визначається професіоналізмом під управлінням їх діяльністю, доступністю запропонованих послуг і якомога ширшим охопленням потенційних споживачів адміністративних послуг. Використання нових інформаційно-комунікаційних технологій дозволить розширити доступ споживачів до адміністративних послуг та інформації про них.

В Австралії 1997 р. було прийнято закон "Про агентство з надання послуг у Співдружності" [5]. Відповідно до цього закону, того ж року було створено державну установу "Centrelink". Воно надає адміністративних послуг від імені та у партнерстві з 25 федеральними міністерствами та державними агентствами через Інтернет, телефонізованих центрів з обслуговування клієнтів та у звичайних офісах. Інформація на сайті представлена 56 мовами. "Centrelink" надає послуги міністерства праці, міністерства транспорту, міністерств у справах ветеранів, охорони здоров'я, освіти та науки, сільського господарства, закордонних справ та торгівлі, міністерства комунікацій, інформаційних технологій та мистецтв та багатьох інших. При цьому плата за послуги може здійснюватись шляхом електронних переказів, чеків тощо.

Іншим прикладом у сфері надання послуг на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій в Австралії є проект Canberra-Connect, за допомогою якого населенню столиці надаються послуги всіх державних установ. За допомогою веб-сайту (<http://www.canberracconnect.act.gov.au>) цієї організації в режимі онлайн надаються такі послуги, як реєстрація підприємства, реєстрація автомобіля, оплата за комунальні послуги, пошук роботи, послуги охорони здоров'я та ін.

У Німеччині розроблено програму електронного уряду "BundOnline". Надання послуг адміністративними органами держави буде вдосконалено за допомогою інформаційних технологій. У федеральному уряді вже 170 видів послуг надаються з використанням Інтернету. Особлива увага при цьому приділяється спрощенню процедур реєстрації підприємств малого та середнього бізнесу. В Угорщині діє програма "Електронний уряд". Ця програма націлена на інтеграцію стратегій та проєктів щодо розвитку інформаційних технологій різних секторів та державних установ для забезпечення громадян послугами високої якості. На даний час Офіс Уповноваженого Міністра координує 36 програм, що здійснюються у 17 державних установах. Результатом цієї програми є ефективне та прозоре управління та якісне надання послуг.

У Малайзії реформи впровадження системи електронних адміністративних послуг (e-public services) проводяться Відділом Адміністративної Модернізації та Управлінського Планування (MAMPU) у складі канцелярії прем'єр-міністра. Метою цих реформ є забезпечення ефективної внутрішньовідомчої та міжвідомчої координації та надання спрощеного доступу підприємств та громадян до адміністративних послуг. На даний час ініційовано кілька пілотних проєктів з надан-

ня послуг через Інтернет: реєстрація автомобілів, видача прав водія; оплата за комунальні послуги; надання інформації Міністерства охорони здоров'я; здійснення державних закупівель; Електронна біржа праці.

Процес удосконалення надання адміністративних послуг тісно пов'язаний із використанням на практиці принципу "зворотного зв'язку" із споживачем послуг. У США в рамках загальнонаціональної програми "Перший пріоритет — клієнти" проводиться моніторинг оцінки якості послуг та вивчення очікувань споживачів. Поряд із цим проводяться регулярні опитування серед державних службовців, які безпосередньо контактують із населенням у процесі надання послуг, з метою виявлення недоліків та збору пропозицій для досягнення рівня стандартів якості послуг, що надаються приватним сектором.

В Австралії на веб-сайті Canberra-Connect також виставлені форми, які можуть заповнити бажачі запропонувати шляхи вдосконалення надання кожного окремого виду послуг. Використання на практиці принципу "зворотного зв'язку" зі споживачем є перевіреним та ефективним методом вивчення сучасного стану в галузі надання послуг та формування стратегії подальшого вдосконалення адміністративних послуг з урахуванням потреб та очікувань споживачів. Характерною рисою реформування системи надання адміністративних послуг у розглянутих країнах є тривалість цього процесу. Наприклад, система "Хартії послуг", ініційована у Великій Британії 1991 р., було розраховано на 10 років, але вдосконалення окремих компонентів цієї системи триває й досі.

Програма "Перший пріоритет-клієнти", прийнята США в 1993 р., також триває досі. З початку 80-х рр. Малайзія розпочала реформи у сфері адміністративних послуг. Реформи в цій сфері тривають і на сучасному етапі розвитку держави, а заходи, що вживаються в цій галузі, включені в 5-річні плани розвитку та стратегічний план "Перспектива-2020". Пояснення тривалих термінів проведення реформ у сфері підвищення ефективності державного сектора полягає у масштабності поставлених цілей та завдань, а також велику кількість залучених до процесу реформи сторін. Проведення реформ передбачає комплексну трансформацію, спрямовану формування нового покоління державних службовців, руйнування вкорінених у суспільстві стереотипів і формування позитивного іміджу державної служби, і навіть культивування нових форм взаємодії між державою та громадянами. Немаловажну роль відіграє і фактор технічного прогресу, який є потужним стимулом для впровадження нових підходів, механізмів та принципів у сфері управління держсектором.

Загалом зазначимо, що нормативно-правові акти, що діють в даний час в Україні, як правило, охоплюють такі аспекти надання адміністративних послуг: зміст та форму послуг; умови надання; вартість; в окремих випадках зазначаються терміни надання послуг. До недоліків нормативно-правової документації можна віднести: відсутність механізмів та порядку оскарження дій державних службовців у разі їхньої неправомірності чи неправомочності, з погляду споживача адміністративних послуг; недосконалість механізмів реалізації на практиці принципу відповідальності державних органів та окремих посадових осіб за неналежне виконання

функцій щодо надання адміністративних послуг; відсутність чітких критеріїв, що дозволяють оцінити якість адміністративних послуг, що надаються. Основний недолік нормативних актів, які регламентують порядок і стандарти надання адміністративних послуг, у тому, що вони спрямовані переважно на інтереси постачальника послуг, а не на їхньої споживача. У документах чітко сформульовані вимоги до споживача послуг, як правило, не деталізуються обов'язки та відповідальність постачальників адміністративних послуг.

Аналіз сучасного стану дозволив виявити такі напрями реформування системи адміністративних послуг: удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує процедури надання адміністративних послуг; підвищення ефективності державної служби через викорінення корупції, підвищення відповідальності та підзвітності державних службовців, скорочення бюрократизму та тяганини під час виконання функцій; вдосконалення системи інформування потенційних споживачів про державні послуги та їх надання через розвиток відповідної інфраструктури (впровадження передових інформаційно-комунікаційних технологій); створення системи навчання держслужбовців та споживачів послуг використання існуючих джерел інформації; впровадження системи моніторингу оцінки споживачами та постачальниками якості послуг. На особливу увагу заслуговує проблема систематичного вивчення потреб та потреб споживачів адміністративних послуг.

ВИСНОВКИ

Посилаючись на світовий досвід, можна навести приклади того, як у процесі вдосконалення системи надання послуг багато країн основною метою реформи ставили досягнення більшої гнучкості та орієнтованості державного апарату на споживача послуг. У досягненні цієї мети центральна роль відводилася поширенню інформації про діяльність державних органів, стандарти наданих ними послуг, а також впровадження на практиці принципу "зворотного зв'язку" з користувачами якості наданих послуг. Обраний цими країнами підхід поряд з іншими заходами, що вживаються, сприяв підвищенню ефективності системи надання адміністративних послуг в цілому. Під час проведення реформи у сфері адміністративних послуг для досягнення стійких результатів необхідно одночасно розвивати відповідні елементи інфраструктури на підтримку системи надання адміністративних послуг. Подібна інфраструктура передбачає створення мережі організацій та установ, які полегшують процес надання адміністративних послуг через проведення досліджень, формування інформаційних баз даних, надання консультацій та навчання як держслужбовців, так і споживачів послуг.

Література:

1. Даншина Ю. В. Управление системой предоставления административных услуг в условиях электронной администрации. Польша: Высшая социально-экономическая школа в Пшеворске, 2018. 354 с.
2. Implementing the President's Agenda for E-Government. EGovernment Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens. Washington: Office of Management and Budget, 2020.

3. Drobiazgiewicz J. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) — założenia a rzeczywistość. URL: http://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z24_04.pdf (дата звернення: 03.05.2022)

4. European eGovernment action plan 2016—2020. European Commission: web-site. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-singlemarket/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020> (дата звернення 04.03.2022).

5. International Association of Facilitators (IAF): веб-сайт. URL: <https://www.iaf-world.org/site/> (дата звернення 09.03.2022).

References:

1. Danshina, Yu. V. (2018), Upravleniye sistemoy predostavleniya administrativnykh uslug v usloviyakh elektronizatsii [Management of the system of administrative services in the conditions of electronization], Vysshaya sotsial'no-ekonomicheskaya shkola v Pshavorske, Przeworsk, Poland.

2. Office of Management and Budget (2020), Implementing the President's Agenda for E-Government. EGovernment Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens, Office of Management and Budget, Washington, USA.

3. Drobiazgiewicz, J. (2022), "Electronic Platform of Public Administration Services (ePUAP) — assumptions versus reality", [Online], available at: http://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z24_04.pdf (Accessed 5 May 2022) /

4. European Commission: web-site (2016), "European eGovernment action plan 2016—2020", available at: <https://ec.europa.eu/digital-singlemarket/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020> (Accessed 4 March 2022).

5. International Association of Facilitators (IAF): web-site (2022), available at: <https://www.iaf-world.org/site/> (Accessed 9 March 2022).

Стаття надійшла до редакції 29.07.2022 р.

www.dy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net
тел.: (044) 223-26-28, (044) 458-10-73