

АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ДЕРЖАВНИМИ І САМОВРЯДНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

Лис А.Б.

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

У статті проаналізовано специфіку надання адміністративних послуг населенню в умовах функціонування «сервісної» держави, як такої, що у найбільшій мірі відображає вимоги, потреби і прагнення сучасного постіндустріального, демократизованого і лібералізованого суспільства. На основі аналізу досвіду у цій сфері розвинених країн Європи і світу визначено ключові напрямки його інтегрування у діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування України.

Ключові слова: адміністративні послуги, суспільство, інтегрування, органи державної влади, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. У переважній більшості країн світу послуги, що надаються населенню органами центральної влади і місцевого самоврядування є наріжним каменем формування стосунків людини і держави. Інститут надання адміністративних послуг в розвинених країнах Європи і світу є чітко транспарентним відлагодженим механізмом, що віддзеркалює демократизм системи державного устрою і покликаний ефективно і раціонально вирішувати проблеми громадян, підвищуючи тим самим якість їх життя. Тому, з нашої точки зору, вивчення передового зарубіжного досвіду у сфері надання адміністративних послуг є необхідним для його подальшої адаптації при побудові дієвої моделі взаємозв'язків органів влади із українським суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теорії і практики надання адміністративних послуг в державі присвячені роботи вітчизняних і закордонних науковців – Ю. Коваленка, В. Гордєєва, Ю. Куца, В. Діого, К. Поліданої інших авторів. Удосконалення механізмів, процесів і процедур надання адміністративних послуг висвітлені у працях, зокрема, Т. Буренко, С. Жарая, Ю. Лебединського, Д. Садлера, К. Дубич, Ю. Шарова, В. Мамадова.

При цьому, висока ступінь актуальності питань, пов'язаних із пошуком шляхів розв'язання проблем кризи державного управління і місцевого самоврядування України дає підстави говорити про необхідність більш подальшого дослідження досвіду практичного використання технологій, процесів і процедур надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади країн Західної Європи, Північної та Південної Америки, Азії і Африки та можливостей його імплементації в українському державно-управлінському середовищі.

Метою даної роботи є дослідження специфіки організації процесів і процедур надання владою якісних послуг населенню у розвинених країнах світу, а також узагальнення їх досвіду з метою формулювання ключових напрямків удосконалення процесів і процедур надання адміністративних послуг населенню України.

Виклад основного матеріалу. Україна декларує себе як соціально-відповідальну, «сервісну» державу, політика надання послуг в якій спрямована на створення умов для забезпечення достойного життєвого рівня і вільного розвитку будь-якої людини. Вона взяла на себе обов'язки здійснення всіх необхідних заходів щодо їх надання, отже, можна вважати, що будь-яка взаємодія влади з особистістю в режимі «служіння» може бути віднесена до послуг, наданих будь-яким структурним елементом держави на всіх рівнях управління і у

всіх сферах життєдіяльності українського суспільства, є адміністративною (публічною, державною, управлінською тощо).

Концепція «сервісної держави» в 1980-1990 роках отримала масштабне розповсюдження і практичне впровадження в діяльність державних і самоврядних органів управління в США та в багатьох країнах Західної Європи, що за оцінками більшості вітчизняних аналітиків дозволяє констатувати – в більшості з цих країн прийняті та успішно діють різноманітні нормативно-правові акти, якими детально регламентуються процедури взаємовідносин влади з фізичними та юридичними особами.

Узагальнення ж міжнародного досвіду регламентації і регулювання процесів і процедур надання владою якісних послуг населенню демонструє, що вони свого часу стали і залишаються сьогодні об'єктом особливої уваги всіх розвинених держав, а останнім часом інтенсивно впроваджуються і урядами держав, що розвиваються.

Так, ряд держав Європейського Союзу, включаючи Бельгію, Великобританію, Португалію, Францію прийняли Хартії про надання державних послуг.

Для прикладу, у 1991 році у Великобританії була прийнята Програма під назвою «Хартія громадянина», яка отримала назву «Біла книга» і задекларувала принципи надання державою публічних послуг, дотримання яких уряд бажав би бачити у всіх державних службах.

У 1992 році Радою міністрів Франції прийнята «Хартія про надання державних послуг», в якій були представлені основні принципи регулювання роботи французької державної служби на основі рівності, безпристрасності та наступництва, а також викладені нові принципи діяльності, як реакція на зміни в очікуваннях і вимогах населення, появу у споживачів нових потреб і запитів, необхідності прозорості і підзвітності, простоти і доступності.

Хартія споживачів послуг державних служб в Бельгії (1993 р.) є прикладом всеохоплюючої програми, яка переслідує мету удосконалення стосунків між державними органами і установами з одного боку, та населенням – замовників і споживачів (клієнтів) послуг – з іншого.

У 1993 році Португалією була прийнята «Хартія якості державних послуг», дія якою розповсюджувалась на всі послуги центрального уряду і муніципальних органів влади. Основні принципи, задекларовані цим документом, полягали в підзвітності уповноважених до надання послуг осіб, прозорості процедур їх надання, доступу громадян до участі в конкурсах та ін.

В країнах Північної Америки і Європейського Союзу поняття «публічні послуги», як уже вказувалось вище, також є недостатньо систематизованими

і вживаються для означення широкого спектру взаємодії влади з населенням. Для прикладу в США модель діяльності федеральних державних органів за функціональними ознаками сконцентрована на чотирьох сферах, а саме:

- а) послуги для громадян;
- б) способи надання послуг;
- в) підтримка процесу надання послуг;
- г) управління державними ресурсами.

При цьому, «послуги для громадян» охоплюють 19 напрямків діяльності (оборона, національна безпека, внутрішня безпека, освіта, енергетика, транспорт, охорона здоров'я, соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток та ін.), кожен з яких ділиться ще й на певні субнапрямки.

Слід звернути увагу, що найбільш повна класифікація спектру публічних послуг розроблена в Німеччині. Послуги федерального уряду (≈ 400 видів) за змістом класифіковані на 8 типів, а 73% від загальної кількості послуг належать тільки до трьох із них, а саме: збору, обробці та наданні загальної і спеціалізованої інформації, опрацюванні заяв і звернень до державних органів, а також наданню допомоги в отриманні різних форм фінансової допомоги, участі в конкурсах на отримання грантів і т. п.

Продовжуючи, слід вказати, що в Австрії існує і діє Загальний закон про адміністративну процедуру, в Естонії – ряд законів про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, згідно з яким потреби населення в послугах задовольняються або шляхом надання відповідних послуг самими органами влади, або укладанням угод про їх надання приватними підприємцями.

В більшості ж нових країн-членів ЄС (Латвія, Чехія, Угорщина) є прийнятими і діють закони «Про місцеві органи влади», згідно відповідних положень яких органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання і потреби місцевого значення, в т. ч. шляхом організації і фінансування процесів і процедур надання муніципальних послуг.

Для прикладу, Законом Латвії «Про місцеві органи влади» однією з головних функцій передбачено надання якісних муніципальних послуг населенню, а законодавство більшості країн ЄС розмежовує муніципальні послуги за критеріями: обов'язкові – не обов'язкові. При цьому, органи самоврядування наділені правом вирішувати питання щодо надання і фінансування послуг, які не передбачені законом.

В наведеному вище узагальненому аналітичному матеріалі звертає на себе, однак, увагу факт домінуючої зацікавленості вітчизняних дослідників зарубіжного досвіду виключно технологіями, процесами і процедурами надання владою послуг, їх організаційним і правовим забезпеченням, громадським моніторингом, проблемами управління та оцінювання їх якості і т. п. При цьому спостерігається майже повна відсутність результатів аналітичних оцінок досвіду впливу на процеси і результати взаємодії складових нетипової управлінської пари «суб'єкт – суб'єкт» людського фактору. І це не зважаючи на те, що проблеми управління професійною компетентністю і морально-психологічною готовністю людських ресурсів до виконання функцій публічної служби в даний час є однією із пріоритетних тем наукових досліджень і публікацій, а також різноманітних методичних розробок і рекомендацій як у великих, так і в малих розвинутих країнах.

Так питанням аналізу існуючих проблем в роботі адміністративних органів і публічних служб різних

рівнів, ідентифікації нових підходів до удосконалення їх діяльності на основі пошуку необхідних інноваційних рішень щодо всебічного удосконалення людських ресурсів та загального реформування служб управління людськими ресурсами в органах державного управління і місцевого самоврядування, які зустрілись з нагальною необхідністю їх «модернізації» в таких країнах як Австралія [1], Великобританія [2], Ірландія [3], США [4] та ін.

Цілковито подібні підходи і кращі практики їх впровадження з допомогою різноманітних міжнародних проектів технічної допомоги сьогодні використовуються та дають необхідні суспільству результати в країнах, що розвиваються [5]. Аналогічні процеси реформування надання публічних послуг на основі інноваційних технологій відбуваються в багатьох країнах Африки (Гана, Кенія, Мозамбік, Нігерія, ПАР), в Бразилії і в Китаї.

Навіть побіжний аналіз змісту перерахованих вище публікацій дає можливість зрозуміти, що досвід розвинутих, соціально-відповідальних країн Західної Європи, Північної та Південної Америки, Азії і Африки однозначно демонструє, що вся державна і ділова бюрократія (в позитивному розумінні цього терміну) у своїй управлінській діяльності є і буде ефективною та результативною тільки за тієї умови, коли свою діяльність будуватиме на фундаменті концептуально новітніх знань про людину, суспільство і державу, про принципи і закономірності їх розвитку, про сучасні організаційні інновації, інноваційні управлінські технології, організаційні механізми та інструменти, про можливості і потенціал використання в процесах урядування і обслуговування населення сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій тощо.

На підставі цього неважко дійти висновку, що в більшості розвинутих країн світу і їх управлінським корпусом, і суспільством все глибше усвідомлюється важливий факт, що будь-які аномальні проблеми у відносинах між державними і самоврядними службами з одного боку та населенням держави і її територіально детермінованих часток (провінцій, штатів, регіонів, муніципалітетів тощо) з іншого обумовлені незадовільним рівнем професіоналізму державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, а також їх сателітних структур (установ, організацій, центрів, агентств і т. п.), їх невідповідних сучасним вимогам і нормам морально-духовного та інтелектуально-ментального стану.

Забезпечення ж високонадійного функціонування системи управління державою вимагає пріоритетної і постійної уваги до корекції та оптимізації саме цих характеристик її людських ресурсів, що ставить завдання з вивчення, оцінки та удосконалення професіоналізму, моральності і ментальності «слуг народу» у число пріоритетних і самих актуальних наукових завдань у відповідній сфері досліджень.

Актуальність і важливість цієї проблеми пояснюється динамічною трансформацією суспільства в результаті становлення, масштабного поширення і розвитку економіки знань, формування постіндустріального світу, інформаційного суспільства з відповідними змінами в інтелекті, ментальності, моральності і духовності людей демократизованого і лібералізованого світу – людей, щодо яких поступово втрачають силу і вплив традиційні методи управління і впливу зі сторони органів влади.

Розвиваючи цю тезу, слід звернутись до роботи В. Петренка [6], в якій вперше у вітчизняній економічній теорії на основі дослідження методологіч-

них і практичних основ управління використанням інтелектуальних ресурсів соціально-економічних систем національного господарства автором була запропонована управлінська парадигма «інтелектуалізованому суспільству – інтелектуалізоване управління».

Розповсюдивши цей імператив на процеси і процедури надання послуг владою населенню, отримуємо адаптований до цієї сфери взаємовідносин складових українського соціуму варіант формули – «інтелектуалізованому суспільству – інтелектуалізоване обслуговування і послуги», який означає, що всі види послуг населенню сьогодні повинні надаватися і державними службовцями, і працівниками органів самоврядування виходячи з нових позицій, потреб і прагнень оновленого, демократизованого і лібералізованого суспільства постіндустріальних цінностей і оцінок.

Саме на цьому шляху лежить, на нашу думку, розв'язок проблем кризи державного управління і місцевого самоврядування у всіх пострадянських країнах, в тому числі і в Україні. При цьому, як і у всьому світі, реінжиніринг, реформування та удосконалення відповідних служб на всіх рівнях ієрархії управління державою повинні бути орієнтованими на викорінення із суспільної практики традиційних технологій «сильної держави», «влади закону» і «авторитету чиновника», які в багатьох випадках продовжують некваліфіковано і сліпо втручатися у соціальну дійсність громадян, діючи від імені органу («суб'єкта»), в якому працюють і виконують покладені (делеговані) цьому органу (а не службовцю) повноваження.

Наявність же у представника «суб'єкта» легітимної і легальної можливості використовувати владні повноваження щодо підпорядкованого йому «об'єкта» може бути реалізована ним за самими різноманітними сценаріями, в зв'язку з чим ми повинні звернутися до алгоритмізації відносин між суб'єктами процесу надання адміністративних послуг («суб'єкт звернення» і «суб'єкт надання»).

Саме тому стає цілком очевидним, що для державно-управлінської системи у процесі її функціонування сьогодні існує реальна потреба в компетентних управлінських працівниках, оскільки її характерною рисою є залежність людини від людини, що уособлюють собою типову управлінську пару «суб'єкт – об'єкт».

Наголосивши вище на тому, що суспільство (з позицій нашого дослідження – множина потенційних «суб'єктів звернення») змінилось і продовжує

змінюватись, слід визнати і необхідність адекватних, а інколи і випереджаючих змін в характеристиках відповідної множини «суб'єктів надання адміністративних послуг – кадрового наповнення органів державного управління і місцевого самоврядування нашої країни. При цьому, основні зміни повинні відбутися в напрямку суттєвого підвищення етичного та інтелектуального потенціалу цього кадрового наповнення на основі професійного оволодіння знаннями і досвідом щодо тих сфер життєдіяльності українського суспільства, які треба належним чином регулювати і якими необхідно якісно управляти.

З цих позицій особливий інтерес викликає питання аналізу та оцінки стану, а також ідентифікації існуючих проблем інновації процесів надання послуг населенню України органами державного управління і місцевого самоврядування.

Адже зовсім не слід легковажити тим фактом, що в Україні відповідальними за цю сферу державними органами уже тривалий час ведеться наполеглива і результативна робота щодо удосконалення процесів і процедур надання адміністративних послуг населенню за самим різноманітними напрямками, що учасниками цієї роботи уже накопичено достатньо вагомий матеріал і що його узагальнення та оцінка можуть сприяти виявленню і вирішенню реальних проблем.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Формування стандартів відповідального і ефективного обслуговування населення органами державної і місцевої влади є надскладним і надважливим завданням для України. Вивчення зарубіжного досвіду забезпечення якості адміністративних послуг дозволяє окреслити наступні виклики, що постають перед органами влади України:

- переосмислення державними службовцями, і працівниками органів самоврядування своїх функцій, виходячи з вимог, потреб і прагнень оновленого, демократизованого і лібералізованого суспільства;

- потреба у формуванні кадрового складу компетентних управлінських працівників із постіндустріальною світоглядною і ціннісною системою;

- суттєве підвищення етичного та інтелектуального потенціалу цього кадрового наповнення.

Подальші дослідження цієї проблеми лежать в площині ідентифікації існуючих проблем інновації процесів надання послуг населенню України органами державного управління і місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Transforming the citizen experience, One Stop Shop for public services / [Електронний ресурс] PwC. Public Sector Research Centre. – Режим доступу : <http://www.pwc.com/gx/en/psrc/australia/transforming-the-citizen-experience-one-stop-shop-for-public-services.jhtml>
2. McCourt W. Human Resource Management in the UK Public Service: Its practice and its relevance to public reformers in South Africa / Willy McCourt. – Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Precinct Centre. – 30 p.
3. Humphreys P. Key Human Resource Management Issue sin the Irish Public Service / Peter Humphreys, Michelle Worth-Butler. – Printed by Colour Books, Dublin: Institute of Public Administration. – 46 p
4. Berman Evan M. Human Resource Management in Public Management / Evan M. Berman, James S. Bowman, Jonathan P. West, Montgomery R. Van Wart. Forth Edition. – SAGE Publications, Inc., 2013. – 552 p.
5. Polidano C. The new public management in developing countries / Charles Polidano. – IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13November 1999/ – Institute for Development Policy and Management University of Manchester – 38 p.
6. Петренко В. П. Управління використанням інтелектуальних ресурсів соціально-економічних систем : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра економ. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / В. П. Петренко. – Львів, 2009. – 38 с.

Лыс А.Б.

Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа

АНАЛИЗ МИРОВОГО ОПЫТА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И САМОУПРАВЛЕНЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Аннотация

В статье проанализирована специфика предоставления административных услуг населению в условиях функционирования «сервисного» государства, как такого, что в наибольшей степени отображает требования, потребности и стремления современного постиндустриального, демократизированного и либерализированного общества. На основании анализа опыта в этой отрасли развитых стран Европы и мира определено ключевые направления его интегрирования в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления Украины.

Ключевые слова: административные услуги, общество, интегрирование, органы государственной власти, местное самоуправление.

Lys A.B.

Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

ANALYSIS OF INTERNATIONAL PRACTICES OF SERVICES RENDERED TO POPULATION BY PUBLIC AND LOCAL AUTHORITIES

Summary

The article deals with the analysis of the peculiar providing of administrative services to citizens within the context of 'service' state functioning. The 'service' state is viewed as the one that reflects the requirements, needs, and aspirations of the modern postindustrial, democratic and liberal society to the highest extent. Analyzing this particular experience of the developed countries in Europe and the world, the author singles out the key ways of its integration into the public and local authorities of Ukraine.

Keywords: peculiar providing of administrative services, key ways of its integration.