

Тетяна Дзюга

головний консультант відділу політичних стратегій

Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України

РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В КОНТЕКСТІ РОЗБУДОВИ «СЕРВІСНОЇ» ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

В статті розглянуто основні концептуальні положення моделі «сервісної» держави. Також проаналізовано стан реформування сфери адміністративних послуг в Україні та окреслено перспективи впровадження елементів «сервісної» моделі у вітчизняну систему надання адміністративних послуг населенню.

Ключові слова: «сервісна» держава, модернізація державного управління, якість публічних послуг, адміністративні послуги, реформа системи адміністративних послуг.

Tetyana Dzhyga

REFORMING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE WITHIN PUBLIC SERVICE DOMINANT APPROACH

The public service dominant is considered in the article. Current state of reforming administrative services in Ukraine is analyzed. The perspectives of public service dominant approach introduction in the Ukrainian administrative service system are outlined.

Keywords: public service dominant approach, public administration reform, public services quality, administrative services, administrative services reform.

Татьяна Дзюга

РЕФОРМИРОВАНИЕ СФЕРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ «СЕРВИСНОГО» ГОСУДАРСТВА В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются основные концептуальные положения модели «сервисного» государства. Также проанализировано состояние реформирования сферы административных услуг в Украине и намечены перспективы внедрения элементов «сервисной» модели в отечественную систему предоставления административных услуг населению.

Ключевые слова: «сервисное» государство, модернизация государственного управления, качество публичных услуг, административные услуги, реформа системы административных услуг.

Реформування сфери надання адміністративних послуг населенню є одним з пріоритетних завдань модернізації державного управління в Україні. Створення ефективної системи надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг є головним напрямом реалізації в Україні принципу «сервісної держави» – держави для громадян. Втілення в життя ідеї сервісної держави насамперед вимагає кардинального перегляду відносин між управлінським апаратом і громадянином. Пріоритетом для державного службовця мають стати інтереси й потреби пересічного громадянина.

Отже, основним завданням діяльності чиновника стає обслуговування громадян – споживачів адміністративних послуг, рівень якості якого має відповідати європейським стандартам.

Питанню розвитку інституту адміністративних послуг присвячені роботи багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. Різні аспекти даної проблеми висвітлено у працях В. Авер'янова, В. Бакуменка, І. Венедиктової, К. Дубич, І. Коліушка, Т. Маматової, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошука, І. Хожило, Я. Коженко, А. Мамичева, С. Мартинової та інших вчених. Концепція «сервісної» держави розглядається в публікаціях Н. Буличева, І. Венедиктової, О. Євтушенко, Ю. Пивовара, А. Ігнатової, Я. Коженко, С. Мартинової, І. Санжаревського, А. Фалина, М. Фурцика.

Мета статті – розглянути основні концептуальні положення моделі «сервісної» держави та окреслити перспективи впровадження елементів «сервісної» моделі у вітчизняну систему надання адміністративних послуг населенню.

Концепція «сервісної» держави виникла в рамках загальної парадигми реформ державного управління, які були розпочаті на Заході на рубежі 70–80 років ХХ століття, яке отримала назву «новий державний менеджмент» (New public management) або менеджменту (managerialism) [3]. «Сервісна» модель була спробою дати відповідь на низку викликів, які постали у західноєвропейських країнах наприкінці 70-х років, коли стало очевидним, що держава неефективно виконує власні функції, а традиційне ієрархічно-бюрократичне державне управління вичерпало себе. В той час постала нагальна потреба трансформації державного управління в більш гнучку, зорієнтовану на ринок модель, яка б дозволила зробити державне управління менш витратним, більш результативним та швидко реагуючим на потреби громадян.

Разом із тим низка авторів [11–13] пов'язують появу та практичне втілення «сервісного» підходу в політиці розвинених держав Заходу з їхнім переходом до постіндустріального суспільства. Так, розглядаючи «сервісну» модель держави в широкому контексті постіндустріального соціального управління, С. Е. Мартинова відзначає центральну роль особистості в постіндустріальному соціумі, де «суверенні і активні особистості можуть будувати свої взаємовідносини лише на умовах діалогічності і рівноправності» [11, с. 166]. Відтак, перехід до постіндустріального суспільства пов'язаний зі зміною об'єкта соціального управління: люди поступово перетворюються з об'єкта на суб'єкт управління, а об'єктом

управління стають відносини і процеси. Метою сучасного соціального управління стає створення для кожної людини можливостей для самореалізації, задоволення соціальних потреб, а основним принципом управління – партисипативність (залученість членів суспільства в процеси розробки та реалізації управлінських рішень, «колективне» управління). Тобто «держава перестає бути патерналістською: вона визнає право індивіда на самостійне визначення своєї життєвої траєкторії і лише створює умови для самореалізації громадян» [11, с. 168]. На думку дослідниці, зазначені особливості соціального управління у постіндустріальному суспільстві повною мірою проявляються в характеристиках «сервісної» моделі, зокрема у визнанні державою своєї ролі «сервісної» організації, орієнтації органів влади на задоволення своїми послугами потреб індивідів і суспільства. Зважаючи на те, що громадяни стають суб'єктом управління, вони самі визначають з урахуванням своїх потреб кількість, зміст та стандарти якості послуг, а також регулюють процес їх надання через оцінку власної задоволеності.

Слід зазначити, що у науковій літературі новий державний менеджмент іноді ототожнюють із сервісним підходом. Ці теоретичні моделі модернізації державного управління дійсно мають багато спільного (наприклад, ринкова спрямованість державного управління, орієнтація на зниження витрат та підвищення ефективності державного управління, децентралізація державного управління, конкуренція у наданні послуг). Утім, якщо публічні послуги та орієнтація державних органів на задоволення потреб громадян-клієнтів є центральним елементом концепції «сервісної» держави, то «новий державний менеджмент» пропонує більш широкую концептуальну рамку реформування державного управління, де клієнтизм та підвищення якості публічних послуг є одним з напрямів оптимізації державного управління.

Концепція «сервісної» держави отримала широке поширення в США та низці західноєвропейських країн у 80-90-х роках минулого століття та стала ідеологічною основою розпочатих там адміністративних реформ.

На сьогоднішній день як у вітчизняній, так і у зарубіжній науці не сформувався єдиний підхід до визначення концепту «сервісна держава». Найбільш поширеним у науковій літературі є визначення «сервісної держави» як особливої політичної форми організації публічної влади, яка має спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг індивідам, а також систему соціально-правових гарантій гідного життя та забезпечення людини, його прав і свобод [8, с. 45]. На наш погляд, зазначене визначення доволі точно відбиває ключову ідею теорії «сервісної держави» – служіння індивіду як головне призначення держави, орієнтацію діяльності державних органів на задоволення потреб і інтересів громадян.

Сутність концепції «сервісної» держави полягає в тому, що держава розглядається як інститут, який надає якісні послуги населенню. При цьому будь-яка діяльність держави із взаємодії з індивідом вважається державною послугою, а громадяни розглядаються як клієнти, яким держава надає послуги. Сервісний підхід передбачає принципово інший характер ставлення чиновників до громадян – як до клієнтів, яким вони надають послуги, а не як до прохачів у відносинах з органами державної влади, головним орієнтиром діяльності яких стають потреби і запити громадян-клієнтів. За умов орієнтації держави на потреби громадян визначення набору, змісту та технологій надання послуг відбувається

залежно від суспільних потреб. Саме з ефективністю виявлення, моделювання і реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб пов'язана й сталість та легітимність державних інститутів в «сервісній» державі [1, с. 168; 6, с. 745]. Оцінка ефективності роботи органів влади в «сервісній» державі здійснюється на підставі ступеня задоволеності громадянина-клієнта якістю наданих державою послуг. При цьому, за якістю послуг, які надаються громадянам, держава має успішно конкурувати з приватним сектором.

У Великобританії, Франції, Бельгії та інших західноєвропейських країнах, які почали процес переходу до сервісної держави наприкінці минулого століття, базові принципи та пріоритети сервісного управління було закріплено в хартіях – програмах модернізації державного управління, спрямованих на покращення якості публічних послуг. Головними завданнями реформування системи публічних послуг, зокрема, були визначені [14, с. 40]:

- підвищення ефективності публічних послуг та зниження витрат на їх надання;
- забезпечення надання громадянам послуг належної якості;
- зменшення термінів на підготовку відповідей на запити громадян;
- проведення зовнішніх аудитів для забезпечення створення системи, спрямованої постійне вдосконалення;
- акцентування на досягненні результатів, а не на їх плануванні;
- більш чітке визначення робочих процесів;
- покращення якості інформування громадян при наданні їм публічних послуг;
- відкритість і прозорість діяльності державних установ;
- лібералізація дозвільних інститутів;
- впровадження «електронного уряду».

Хартії також містили опис послуг, стандарти, які застосовуються в сфері надання тієї чи іншої послуги; критерії оцінки якості послуг, механізми оскарження дій державних службовців. Водночас, в процесі проведення реформ у західноєвропейських країнах було запроваджено систему преміювання державних службовців за ефективну роботу [4–5, 13–14].

Зазначені завдання оптимізації надання публічних послуг вирішувались із застосуванням такого інструментарію, як створення інтегрованих центрів надання послуг населенню, які працюють за принципом «єдиного вікна»; перехід на надання державних послуг в електронній формі, створення кол-центрів та контакт-центрів для організації взаємодії з громадянами, створення мобільних офісів надання державних послуг тощо.

Отже, сервісний підхід насамперед передбачає розвиток форм, методів і технологій управління, спрямованих на підвищення якості публічних послуг. Як було зазначено вище, ступінь задоволеності громадянина-клієнта якістю наданих державою послуг є підставою для оцінки ефективності державного управління. Таким чином, система моніторингу та контролю якості публічних послуг є невід'ємною складовою сервісного управління. З метою гарантування надання населенню державних і муніципальних послуг належної якості у західноєвропейських країнах було розроблено та отримало закріплення у нормативно-правових актах стандарти надання кожної послуги, методи виміру її якості, запроваджено регулярний моніторинг задоволеності споживачів якістю одержуваних послуг.

Впровадження «сервісного» підходу в багатьох країнах мало позитивні результати: дозволило значним чином знизити державні витрати та підвищити якість надання державних послуг населенню, зменшити бюрократизм. Водночас зауважимо, що наслідки практичного втілення «сервісного» підходу в країнах Заходу оцінюються науковцями та експертами неоднозначно. Так, деякі з них акцентують увагу на проблемах, пов'язаних із моніторингом бюджетних коштів, виділених на надання державних послуг населенню, що виникли в умовах фінансової децентралізації; наводять приклади неналежного управління приватизованими комунальними послугами, нецільового використання коштів, погіршення якості надання послуг та посилення соціальної напруженості, оскільки громадяни вимушені були платити за послуги більше [3].

Сервісний підхід до модернізації державного управління має низку недоліків та обмежень. Концепцію «сервісної» держави критикують за переважання ринкових аспектів. Так, низка дослідників цілком слушно акцентує увагу на тому, що на сьогоднішній день зберігаються достатньо серйозні відмінності в управлінні та критеріях оцінки діяльності державних і приватних організацій. Вони стверджують, що системи управління, які ефективно працюють в бізнесі, не можуть адекватно працювати в державному управлінні [7], та вважають недоцільним перенесення ідей клієнтізму та конкуренції із приватного в державний сектор. Зокрема, критики «сервісної» моделі управління виступають проти ідеї розглядати громадян як клієнтів, стверджуючи, що держава не може орієнтуватись виключно на їх платоспроможний попит, оскільки це порушуватиме принципи соціальної справедливості. Окрім цього, на їх думку, держава не може повноцінно конкурувати з приватним сектором у сфері надання публічних послуг, оскільки не усі з них здатні надавати приватний ринок, існує низка завдань, забезпечити виконання яких може лише держава [9, с. 53].

Низка дослідників констатує, що успіх впровадження «сервісної» моделі управління в тій чи іншій країні багато в чому залежить від соціокультурного контексту. Так, наприклад, деякі російські вчені вважають, що ідеологію «сервісної» держави, що характерна для сучасних західних суспільств, недоцільно переносити на російський ґрунт, оскільки в російському суспільстві слабко виражені ознаки постіндустріальної соціальності. За таких умов ані громадяни, ані чиновники не готові до нового типу взаємодій, коли інститути державної влади виступають як агенти, а громадяни – як клієнти. У російському суспільстві, де переважна більшість громадян не виявляє вимогливості до влади щодо якості й доступності публічних послуг, а потреба у якісних послугах часто задовольняється за рахунок звернення до комерційних структур, реалізувати ідею «сервісної» держави доволі проблематично. Як зазначає С. Мартінова, у російському суспільстві «попит на якісні послуги та вимогливість до влади щодо цього поки що слабо корелюють між собою: потреба є, а вимогливості немає... Відсутність вимогливості не мотивує органи влади до підвищення якості публічних послуг, а, відповідно, не дозволяє розраховувати на активну реалізацію ними концепції «сервісної» держави» [12]. Почасті це твердження є справедливим й для українського суспільства.

На зазначені ризики запровадження сервісного підходу варто звернути увагу в процесі дальшої модернізації вітчизняної системи надання адміністративних послуг населенню.

Значна увага, яка приділяється вдосконаленню системи надання адміністративних послуг в рамках адміністративної реформи протягом останніх кількох років, аналіз нормативно-правових актів, прийнятих в цій сфері, а також заходів організаційного характеру, спрямованих на підвищення ефективності надання адміністративних послуг населенню, свідчать про намагання переорієнтувати діяльність органів державної влади на потреби та запити споживачів цих послуг – громадян і бізнесу, реалізувати в Україні ідею «сервісної» держави».

Протягом 2010–2013 рр. в державі було здійснено низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру з метою реформування системи адміністративних послуг. Зокрема, було прийнято базовий Закон України «Про адміністративні послуги», а також низку підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для його впровадження; створено Реєстр адміністративних послуг, розроблено пілотну версію Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Серед заходів, які сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг, підвищенню зручності їх отримання, поліпшенню якості обслуговування громадян, слід відзначити розбудову регіональної мережі центрів надання адміністративних послуг, реалізацію проекту «Адміністративні послуги: спрощений доступ через пошту», який надає можливість для громадян за принципом «єдиного вікна» отримати низку адміністративних послуг через відділення поштового зв'язку; успішне впровадження низки пілотних проектів з реформування сфери адміністративних послуг на місцевому рівні. Важливим кроком у напрямі посилення контролю за якістю надання адміністративних послуг населенню стало запровадження у минулому році постійного моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» [1–2]. Серед заходів, спрямованих на покращення доступу громадян до адміністративних послуг, забезпечення зручних умов їх отримання, слід також відзначити затвердження в поточному році Розпорядження КМУ № 523 від 16.05.2014 р. переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаватимуться через центри надання адміністративних послуг.

Утім, попри досягнення у реформуванні сфери адміністративних послуг залишається невиконаною низка важливих завдань. По-перше, треба ухвалити законодавчі акти, необхідні для повної реалізації положень Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема, для остаточного врегулювання питань оплати адміністративних послуг та процедури їх надання слід ухвалити закон про плату за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) та Адміністративно-процедурний кодекс. Нормативно-правові акти усіх центральних органів виконавчої влади, згідно з якими вони надають адміністративні послуги, мають бути приведені у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги». По-друге, слід завершити формування регіональної мережі центрів надання адміністративних послуг. Слід також покращити інформування та консультування громадян з питань надання адміністративних послуг в центрах.

З метою поліпшення якості обслуговування споживачів адміністративних послуг також необхідно вдосконалити процедуру моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг. Для цього слід залучити до проведення оцінки якості надання адміністративних послуг громадські організації, а також забезпечити ре-

гулярне висвітлення результатів моніторингу надання адміністративних послуг у ЗМІ.

На нашу думку, сфера адміністративних послуг дозволяє швидше за інші складові системи публічних послуг реалізувати потенціал сервісного підходу. Реформи в цій сфері мають стати першим етапом впровадження елементів «сервісної» моделі у вітчизняну державно-управлінську практику. Результати соціологічних опитувань свідчать про те, що громадяни вже відчували позитивні результати зміни у сфері адміністративних послуг. Пріоритетами подальшого реформування системи надання адміністративних послуг в рамках сервісної концепції державного управління в Україні має стати підвищення якості адміністративних послуг, а також запровадження механізму надання адміністративних послуг в електронній формі. Зростання задоволеності громадян та бізнесу якістю надання адміністративних послуг сприятиме підвищенню рівня довіри громадян до держави.

Література.

1. Джига Т. В. «Стан та проблеми реформування системи адміністративних послуг в Україні». Аналітична записка, грудень, 2013 р. // Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1373/>.
2. Джига Т. В. «Щодо напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні». Аналітична записка, квітень 2014 р. // Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1508/>.
3. Дубич К. В. Менеджеріалізм у наданні державних послуг населенню в соціальній сфері: досвід Великобританії / К. В. Дубич // Публічне адміністрування: теорія і практика. Електронний збірник наукових праць. – 2012. – № 2(8). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12dkvsdv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dkvsdv.pdf).
4. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Політичні науки. – 2012. – Т. 122. – Вип. 109. – С. 32–37.
5. Коженко Я. В. Конкуренция правовых и неправовых форм и методов государственного управления в условиях модернизации исполнительной власти Российской Федерации / Я. В. Коженко // Современные проблемы науки и образования – 2013. – № 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.science-education.ru/111-c10085>.
6. Коженко Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное / Я. В. Коженко // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3. – С. 744–747.
7. Коженко Я. В. Особенности правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг в сервисном государстве / Я.В. Коженко // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.science-education.ru/107-7602>.
8. Коженко Я., Мамычев А. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я. Коженко, А. Мамычев // Власть. – 2010. – № 3. – С. 44–47.
9. Купряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. – М. : Издательство Московского университета, 2012. – 312 с.
10. Мартынова С. Э. Государственные и муниципальные услуги в рамках модели «сервисного государства»: объем и субъекты «сервиса» / С. Э. Мартынова // Вестник ПАГС. – 2011. – № 3(28). – С. 32–37.
11. Мартынова С. Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления / С.Э. Мартынова // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 8. – С. 165–173.
12. Мартынова С. Э. Требовательность общества к качеству публичных услуг в России: на примере Томской области / С. Э. Мартынова // Современные исследования социальных проблем. – 2011. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sisp.nkras.ru/issues/2011/3/martynova.pdf>.
13. Фалина А. С. На стыке экономики и политики: концепция сервисного государства / А. С. Фалина // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 4-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М. : ГУУ, 2013. – С. 252–358.
14. Фурщик М. А., Кураш А. П. Влияние технологий государственного управления на экономическое развитие / М. А. Фурщик, А. П. Кураш // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2010. – №2. – С. 36–47.