

Д. К. Жерлицин,
аспірант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ЯКІСНИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВЛАДИ У США, ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ, КАНАДІ, ПОЛЬЩІ, ЯПОНІЇ, ШВЕЦІЇ, ФРАНЦІЇ

Досліджена практика надання публічних послуг органами влади в США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. Розкриті позитивний досвід та проблеми надання якісних послуг органами влади цих країн.

Ключові слова: публічні, адміністративні, соціальні послуги, якість послуг, ефективність влади.

У проекті Закону України «Про адміністративні послуги», розробленого Міністерством юстиції на виконання доручення Прем'єр-міністра України М. Азарова від 13 березня 2010 р. № 11716/1/1-10 та відповідно до листа віце-прем'єр-міністра України С. Тігіпка від 16 березня 2010 р. № 12410/1/1-10 та оприлюдненого з 19 серпня 2010 р. на сайті Міністерства юстиції, одним із принципів, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг, визначано принцип постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг [8]. У зв'язку з цим вивчення позитивного іноземного досвіду щодо проблем надання послуг органами влади, упровадження прогресивних форм і методів надання публічних послуг населенню, підвищення їх якості набуває особливої актуальності.

Проблемам надання якісних послуг органами влади за кордоном присвячено праці С. К'ючукова [3], Т. Новікова [4], А. Ткачука, Р. Аграноффа, Т. Брауна [9], Б. Туровського [10], М. Шкільняка [11] та ін.

На думку В. Бабаєва, в усьому світі управлінські послуги – це один із системоутворювальних елементів взаємовідносин держави або органів місцевого самоврядування з людиною. В адміністративному праві провідних країн Заходу (США, Франція, Англія та ін.) правовий інститут управлінських послуг є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке

уявлення про функцію демократичної держави відносно людини та суспільства. Сьогодні управлінські послуги як сфера взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача [1, с. 135].

Разом з тим, відсутність стандартів надання публічних послуг, фінансова обмеженість органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування, – причини, з яких публічні послуги в Україні надаються на низькому рівні

Метою статті є дослідження теорії та практики надання публічних послуг органами влади в США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. Розкриття позитивного досвіду та проблем надання якісних послуг органами влади цих країн.

У багатьох країнах Заходу проблема підвищення якості публічних послуг, які надаються органами влади, тісно пов'язана з оновленням і вдосконаленням роботи урядів цих країн.

Так, у США діє профільна організація – Національне товариство сприяння оновленню уряду, яке взаємодіє з федеральними органами влади і ставить однією з головних цілей діяльності органів влади підвищення якості адміністративних послуг.

У сфері підвищення якості адміністративних послуг, які надаються органами влади в США, визначаються такі головні завдання:

1. Досягти такого рівня задоволення громадян послугами федерального уряду, який буде не меншим або навіть більшим, ніж стосовно послуг, що надаються споживачам у приватному секторі, за оцінкою Американського індексу задоволення клієнтів.

2. Забезпечити електронний доступ до урядової інформації.

3. Розробити систему, яка повинна створити для американських громадян можливості доступу до всієї урядової інформації й вирішувати всі важливі адміністративні питання за допомогою комп'ютера [2].

Ефективна політика підвищення ефективності влади здійснюється в Канаді, де модернізація системи надання адміністративних послуг можна звести до таких принципів:

- створення системи надання послуг, спрямованої на задоволення потреб громадян (розділення або об'єднання послуг, реформування регуляторного середовища з метою посилення контролю за бюджетними видатками та підвищення стандартів послуг, відшкодування бюджетних видатків на основі встановлення платного характеру послуг у тих випадках, де це видається можливим);

- створення альтернативної системи надання послуг (використання спеціалізованих організацій, передання функцій з надання послуг іншим організаціям, комерціалізація або приватизація таких функцій);

- співпраця (налагодження тісної взаємодії і співпраці уряду з нижчими рівнями влади та з приватним і громадським секторами).

У Канаді урядові органи, які запроваджують альтернативні системи надання послуг, намагаються обрати найкращі методи виконання програм, адміністративних дій, послуг та функцій, які дозволяли б досягати цілей, що стоять перед урядом, але при цьому робили б надання послуг більш задовільним для клієнтів, раціональним та менш дорогим . Цього можна досягти різними способами, серед яких:

- заснування більш підприємливих й орієнтованих на надання послуг спеціалізованих організацій або створення інших гнучких схем надання послуг;

- створення нових форм співпраці й взаємодії між урядовими структурами, наприклад, таких як спільне надання адміністративних послуг на місцевому рівні;

- організація роботи з надання послуг спеціальних компаній, зареєстрованих у Канаді;

- співпраця з іншими рівнями влади, а також приватним і громадським секторами;
- делегування урядових повноважень і функцій щодо виконання програм на рівень регіонів;
- комерціалізація деяких функцій уряду з метою збільшення ефективності його роботи і покращення захисту суспільних інтересів;
- приватизація деяких урядових програм і функцій, які не відповідають цілям публічної політики [2].

У 1991 р. у Великобританії було розроблено концепцію Хартії громадян – 10-річної програми, що мала за мету підвищення стандартів якості й корисності державних послуг, удосконалення процесів їх організації, розподілу і надання. У 1997 р. ця програма була включена британським урядом як складова частина масштабної програми вдосконалення діяльності системи виконавчої влади.

Ще одним британським проектом у цій сфері є Біла книга «Модернізація уряду», яка опублікована у березні 1999 р. і є довгостроковою програмою реформування державного управління у Великій Британії.

Британська програма «Хартія громадян» встановила головні принципи функціонування державних установ і організацій, що надають послуги громадянам, а також зобов'язання урядових органів у сфері організації, розподілу й надання адміністративних послуг. Такі принципи включають чіткі стандарти якості таких послуг, достовірність і повноту наданої інформації, надання консультацій і роз'яснень, а також їхню корисність, своєчасність і ефективність тощо.

З метою оцінки практичних результатів роботи державних органів, установ і організацій, які надають адміністративні послуги громадянам, у Великій Британії запроваджено так звані таблиці дотримання стандартів якості їхніх послуг.

Важливим засобом регулювання якості адміністративних послуг у Великій Британії, підвищення кваліфікації й заохочення державних службовців, поширення кращого досвіду, підвищення відповідальності органів влади за

дотримання стандартів якості й задоволення адміністративних потреб громадян є загальнонаціональна премія «Знак Хартії», затверджена британським урядом у 1992 р.

У Великій Британії такий конкурс виконує суттєві регулюючі й стимулюючі функції у сфері підвищення якості адміністративного управління й наближення його до запитів та інтересів громадян.

Важливим методом підвищення ефективності системи адміністративного управління у Великій Британії є Біла книга «Модернізація уряду», яка є довгостроковою програмою реформування системи державного управління і включає п'ять головних пріоритетних напрямів:

1. Дотримання комплексного підходу до розробки державної політики з орієнтацією на загальнонаціональні інтереси й стратегічні цілі, а не лише на кон'юнктурні чинники.

2. Підвищення цілеспрямованості й відповідальності за надання і розподіл адміністративно-державних послуг на основі ретельного й повного обліку інтересів і запитів різних соціальних груп населення (незахищених верств, безробітних, молоді, літніх людей, жінок, інвалідів, національних меншин і т.ін.), а не пріоритетного задоволення потреб окремих адміністративних структур;

3. Підвищення якості адміністративно-державних послуг шляхом розробки програми звітів міністерств і відомств щодо цих питань; функціонування інформаційної мережі для моніторингу дотримання якості послуг та обміну кращим досвідом; застосування в роботі державних установ різних моделей підвищення якості (премія «Знак Хартії», інвестиції в удосконалення управління персоналом з метою посилення мотивації до ефективної праці, підвищення кваліфікації кадрів і т.ін.).

4. Використання новітніх інформаційних технологій з метою більш повного і якісного задоволення адміністративних потреб громадян та надання послуг державними органами з використанням електронних мереж.

5. Модернізація державної служби за допомогою удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу їхньої діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів і т.ін.

При британському уряді створено спеціальну робочу групу для розробки заходів щодо впровадження в системі адміністративного управління сучасних технологій вивчення адміністративного попиту різних соціальних груп й підвищення якості адміністративних послуг.

У Великій Британії функціонує 150 державних соціальних служб з оцінки потреб та планування надання соціальних послуг (визначення потреб, призначення соціальних послуг, призначення соціальної допомоги)

Функція державних соціальних служб полягає першочергово в ідентифікації потреб, визначенні та вповноваженні постачальників на надання соціальних послуг для подолання визначених проблем та контролі за дотриманням стандартів якості соціальних послуг.

У країні налічується 31 тис. постачальників соціальних послуг для дорослих, з яких близько 70 % – недержавні або приватні постачальники соціальних послуг, 30 % – комбіновані. 76 % послуг надаються на місцевому рівні.

Надзвичайно важливим є питання управління ринком постачальників соціальних послуг.

Для забезпечення отримання клієнтами насправді потрібних їм послуг формується система різноманітних соціальних послуг та розробляються гнучкі схеми надходження грошей.

Одним із прикладів модернізації системи надання соціальних послуг є проект «Індивідуальні бюджети», який спрямований на вдосконалення системи надання соціальних послуг, передусім з догляду вдома, і підвищення їх ефективності. Амбіційна мета - оцінити ефективність існуючих соціальних послуг і розробити так званий «золотий стандарт» соціальних послуг.

Основна увага приділяється швидкості та ефективності надання соціальної послуги, а питання якості вже є аксіомою.

З 1 травня 2004 р. Польща є членом Європейського Союзу і завдяки цьому зростає усвідомлення того, що засвоєння правового доробку та адміністративних механізмів Євросоюзу, а також можливість використання структурних фондів, вимагатиме підвищення ефективності управління на місцевому рівні.

На практиці в Польщі це відбито в програмі «Приязна адміністрація», яка відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби та слугує рамкою для низки ініціатив.

Програма реалізується з 2000 р. і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян.

Ідеологія програми виходить із розгляду органів влади як надавачів послуг громадянам та установам. Відповідно, можна визначити такі основні принципи:

- розгляд громадянина як клієнта цілої адміністрації;
- визначення завдань кожного з працівників згідно з прагненням добитися найкращої якості послуг;
- залежність виконання програми від глибини зацікавленості як керівників, так і всіх працівників адміністрації у зростанні іміджу органів влади;
- розгляд громадськості як партнера у створенні приязної адміністрації[6].

У рамках програми «Приязна адміністрація» регулярно оцінюються дії адміністрацій, спрямовані на удосконалення послуг.

Починаючи з 2001 р. проводиться конкурс «Найбільш приязний заклад урядової адміністрації», метою якого є поширення серед державних закладів досвіду роботи з покращання якості послуг і зменшення незадоволення клієнтів.

У 2005 р. введено також конкурс «Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації». Метою конкурсу є пропаганда впровадження в органах виконавчої влади сучасних підходів до роботи [12].

Сьогодні у Польщі понад 100 місцевих органів влади отримали сертифікат ISO 9001:2000, який засвідчує, що їхні системи управління відповідають вимогам ISO з управління якістю у сфері надання публічних послуг місцевому населенню.

Цінним для нас є досвід Польщі по реалізації принципу взаємного доповнення, який включає три головні постулати:

- суспільство не повинно позбавляти особу чи групу осіб того, що вона (вони) в змозі зробити самі для себе задля свого блага;

- у разі, якщо особа або група осіб не має можливості виконувати певну функцію, суспільство, перш за все, повинно підтримати цю особу чи групу в реалізації самопомоги;

- якщо підтримка виявилась дієвою – стан особи чи групи став стабільним, їм треба дозволити розвиватися самостійно, подальша підтримка породить «ефект відчуження».

У даний час у Польщі розвивається і третій, корпоративний сектор, метою якого являється отримання прибутку від надання соціальних послуг.

В Японії надання якісних публічних послуг забезпечується впровадженням систем управління якістю в різних установах та підприємствах. На питання: «У чому секрет успіху Японії у сфері якості – у використанні статистичних методів, методів Тагуті, кружків якості чи чогось іншого?» японський професор Х. Цубакі відповів: «Усе, що ви перерахували, відіграє важливу роль, але найбільш важливе – це чудово побудована система навчання персоналу як в підприємстві чи установі, так і поза ними, а також особлива система мотивації».

Системи управління якістю роботи будь-якої організації, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000, ефективно функціонують в органах публічного управління більшості держав-членів ЄС. В

Японії зазначені системи запроваджені майже у 90 % органів муніципального управління [8].

У Швеції закон про місцеве самоврядування дозволяє органам місцевого самоврядування - муніципалітетам та ландстингам – самостійно формувати власну організаційну структуру. Органи місцевого самоврядування самі визначають, які комітети їм створити й за які питання відповідатиме той чи інший комітет. Наприклад, шкільну освіту та інші питання, що стосуються дітей та молоді, як правило, об'єднують в одному комітеті – комітеті у справах дітей та освіти.

Усі комітети місцевого самоврядування зобов'язані стежити за тим, щоб заходи у їхніх відповідних галузях узгоджувалися з цілями та основними напрямками, ухваленими радою та спеціальними законами, що стосуються цієї діяльності. Комітети готують також питання порядку денного для ухвалення рішення зборами й виконують ці рішення.

Усі комітети обираються зборами, переважно на основі пропорційного розподілу місць за представництвом у раді політичних партій. Від 1980 р. муніципалітети отримали право створювати територіально децентралізовану систему районних комітетів чи правлінь, що відповідають за певні питання на їхній території. Сьогодні близько 20 муніципалітетів мають цілковито або частково децентралізовану систему територіальних комітетів.

Ще однією організаційною моделлю, яка набула поширення, є, так звана, модель «покупець-постачальник». Ця модель покликана, по-перше, запровадити ринкові механізми шляхом створення більшої конкуренції для державного сектора. По-друге, це дозволить чіткіше розмежувати функції обраних депутатів та державних службовців органів місцевого самоврядування. Завдання депутатів представляти інтереси місцевих виборців. Вони можуть вибирати, в кого придбати послуги – у власної державної компанії чи приватного постачальника. А державні службовці відповідають за виробництво, тобто здійснюють поточне керівництво [5].

Показовим і цікавим є досвід Франції в галузі підвищення якості надання публічних послуг. Історія розвитку французької системи надання публічних послуг та покращення взаємовідносин з їх споживачами містить такі етапи:

- 80-ті рр. минулого століття – створення «кружків з якості»;
- 1989 р. – розроблення циркуляра про відновлення надання державних послуг, що включає діяльність у сфері «політики організації прийому громадян і надання послуг споживачам»;
- 1992 р. – створення Хартії про державні послуги;
- 1994 р. – цей рік був названий міністром державної служби «роком покращення якості прийому громадян»;
- 1995 р. – розроблення циркуляра про державну реформу у сфері вдосконалення аналізу потреб і очікувань громадян;
- 2000 р. – видання Міжміністерським Комітетом з питань реформи держави директив щодо якості послуг.

Підвищення якості послуг здійснювалося шляхом регулярного оцінювання існуючої практики їх надання та самої системи управління.

Для оцінювання якості надання публічних послуг у Франції було проведено кілька значних експериментів. При цьому були виявлені фактори, що сприяють запровадженню нових підходів до питань якості:

- діяльність у частково конкурентному середовищі;
- тиск громадськості (так звана «харчова безпека»);
- близькість до споживача (соціальна безпека, Національне агентство зайнятості (ANPE));
- система довіри (податкові відомства), необхідна для діяльності міністерств, що перебувають у підпорядкуванні Президента Французької республіки;
- наявність коштів на питання, пов'язані з якістю.

Також були виявлені перешкоди на шляху запровадження нових підходів з підвищення якості послуг:

- слабкий зв'язок з вищими рівнями ієрархії органів влади;

- відсутність спеціальних управлінських навичок і знань у сфері підвищення якості послуг;
- недостатня увага до проблем споживачів і оцінювання досягнутих результатів.

На цей час у Франції створена Хартія «Маріанна», яка конкретно займається підвищенням якості прийому громадян. Принципи та концепції діяльності Хартії такі:

- послідовне продовження розпочатої діяльності з обов'язковим використанням досягнутих результатів;
- колегіальність процедур й узгодження: Міжміністерським керівним комітетом, на засіданнях за узгодженням на національному рівні;
- вибір типової Хартії з питань прийому громадян: загальна база зобов'язань, що стосуються різних форм прийому громадян, або об'єднана типова Хартія, що пристосовується до всієї розмаїтості завдань і послуг.

Усі інформаційні матеріали про діяльність Хартії розповсюджуються на національному рівні. У Франції на цей час є 1650 служб, які користуються послугами Хартії, і відкрито 800 точок для прийому громадян.

Одним із досягнень у сфері підвищення якості надання послуг у Франції є конкурс на визнання інноваційних ініціатив. Цей процес здійснюється щорічно, починаючи з 2003 р. За рік проходить від 90 до 100 кандидатур від представників державних служб, об'єднань, що займаються питаннями соціального захисту, медико-соціальних асоціацій. Переможці конкурсу визначаються комісією. Цей конкурс сприяє демонстрації досягнень щодо діяльності з покращення якості прийому громадян, підвищення рівня управління якістю, діяльності зі створення партнерств.

Як подальший крок щодо підвищення якості послуг у 2003-2004 рр. у Франції створено Комісія з питань якості державних послуг. Це незалежна комісія, до складу якої входять високопоставлені службовці, які мають взаємодоповнюючі точки зору. До їх компетенції входить внесення пропозицій щодо формування політики уряду з питань якості [8].

Отже, зарубіжний досвід забезпечення якості публічних послуг висуває перед органами влади України цілу низку завдань:

- удосконалення законодавчої бази в сфері надання якісних публічних послуг населенню;
- створення альтернативних систем надання послуг;
- підготовка керівників та фахівців сфери публічного управління із здійснення якісно-орієнтованого вироблення послуг;
- запровадження новітніх інформаційних технологій з метою більш повного і якісного задоволення адміністративних потреб громадян та надання послуг державними органами з використанням електронних мереж;
- модернізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування за допомогою удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу їхньої діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів, вирішення яких значною мірою сприятиме покращенню якості публічних послуг, що надаються органами влади.

Список використаних джерел:

1. *Бабаєв В. М.* Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / В. М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. – 204 с.
2. 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. – Режим доступу : <http://www.academia.org>
3. *К'ючуков С.* Основна інформація про місцеве врядування в Болгарії / С. К'ючуков // Міське самоврядування в країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав у 1994 році : антологія описових документів / [пер. з англ. В. Триліс]. – Будапешт : Ін-т місцев. врядування та держ. служби. – 1994. – С. 39–57.
4. *Новікова Т. В.* Розвиток місцевого самоврядування в Україні та Польщі / Т. В. Новікова // Вісн. госп. судочинства. – 2003. – № 2. – С. 178–185.
5. Міське самоврядування у Швеції [Інтернет-ресурс]. – Режим доступу : <http://cityukraine.info/?ch=3&fl=sweden>
6. *Пірч К.* ISO 9001:2000: Нова якість / К. Пірч, Дж. Кітка. Eagle Group USA, Inc. [Електронний документ] / Центр наукових досліджень (м. Бердянськ). – Режим доступу : <http://center.berdyansk.net/2002iso/iso/Iso90012000.htm>.
7. Проект Закону України «Про адміністративні послуги». – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/31055>
8. Розробка підходів і механізмів забезпечення якості муніципальної управлінської діяльності : наук. розробка / [авт. кол. : Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова та ін.]. – К. : НАДУ, 2008. – 60 с.
9. *Ткачук А.* Міське самоврядування: світовий та український досвід : посіб. / А.

Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – 2-е вид. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.

10. Туровський Б. Якість в місцевому уряді. Польський досвід // Оцінка та стандартизація якості муніципальних послуг: проблеми та перспективи : матеріали міжнар. конф. (14–16 лип. 2004 р., Київ). – К., 2004. – С. 1–7.

11. Шкільняк М. Зарубіжний досвід управління муніципальною (комунальною) власністю / М. Шкільняк // Рада: Інформ.-метод. вісн. Терноп. обл. ради. – 2003. – № 7 (12). – С. 87–88.

12. Lewandowski S. Nowoczesna administracja, wygoda dla klienta / S. Lewandowski // Biuletyn zporr. – 2006. – № 2. – S. 114-115.

Zherlitsyn D. K. Some aspects of practice of granting of qualitative public services by authorities in the USA, Great Britain, Canada, Poland, Japan, Sweden, France.

Practice of granting of public services by authorities in the USA, Great Britain, Canada, Poland, Japan, Sweden, France is investigated. Are opened positive experience and problems of granting of qualitative services by authorities of these countries.

Key words: public, administrative, social services, quality of services, efficiency of power.

Жерлицын Д. К. Некоторые аспекты практики предоставления качественных публичных услуг органами власти в США, Великобритании, Канаде, Польше, Японии, Швеции, Франции.

Исследована практика предоставления публичных услуг органами власти в США, Великобритании, Канаде, Польше, Японии, Швеции, Франции. Раскрыты позитивный опыт и проблемы предоставления качественных услуг органами власти этих стран.

Ключевые слова: публичные, административные, социальные услуги, качество услуг, эффективность власти.