

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

I. O. Dragan,
завідувач кафедри адміністративного менеджменту Академії муніципального управління, д. держ. упр., проф.

ОРГАНІЗАЦІЯ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ

I. O. Dragan,
Head of chair administrative management,
The Academy of municipal administration, doctor of sciences of public administration, associate professor

THE FOREIGN PRACTICE ORGANIZATION PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES TO THE PUBLIC AUTHORITIES

У статті проаналізовано зарубіжні практики організації надання адміністративних послуг населенню органами влади.

The article analyzes the foreign practice organization providing administrative services to the public authorities.

Ключові слова: *публічна послуга, муніципальні органи влади, зарубіжний досвід, універсам послуг.*

Keywords: *public services, municipal governments, foreign experience, supermarket services.*

Постановка проблеми. У всьому світі публічні (державні управлінські, адміністративні, муніципальні тощо) послуги – це один із системоутворюючих елементів взаємовідносин держави або органів муніципального управління з людиною. Правовий інститут управлінських послуг в провідних країнах Заходу (Сполучені Штати Америки, Франція, Великобританія тощо) є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке уявлення про функціонування демократичної держави відносно людини та суспільства. Тому, на наш погляд, вкрай важливо дослідити кращий зарубіжний досвід надання публічних послуг з метою адаптації певних його елементів до українських реалій.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Окремі питання надання послуг населенню органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування висвітлені у дослідженнях українських учених В. Авер'янова, Т. Буренко, І. Коліушка, А. Ліпенцева, Т. Маматової, Г. Писаренко, В. Тимошука, Ю. Шарова та інших. Проте, через недостатню розробленість теоретико-методологічних засад і прикладних аспектів надання публічних послуг, практична значущість реформування існуючої системи в Україні залишається сьогодні досить актуальною.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду надання публічних послуг населенню органами місцевої влади з метою впровадження найкращих елементів цього досвіду в Україні в період реформування системи надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Особливості функціонування представницьких органів у сфері надання послуг населенню значною мірою обумовлюють рівень демократії в державі, створення реальних умов для забезпечення гідного життя особистості, захисту її соціальних і економічних прав, здатність політичної системи адекватно реагувати на зміни в суспільстві.

Розподіл компетенцій та завдань між федерацією і землями Німеччини має відбуватися у відповідності з принципом субсидіарності, хоча цей принцип у німецькій конституції не є закріпленим. У відповідності з цим принципом, федерація переймає тільки ті завдання і компетенції, які вона може виконувати ефективніше, ніж це роблять землі. Але це не слід розуміти так, що федерація може перейняти будь-яку законодавчу компетенцію лише завдяки тому, що змогла успішно аргументувати, що може її ефективніше реалізувати, ніж землі. У Німеччині покладання на громаду (комунальне самоврядування) яких-небудь державних завдань у рамках дорученої компетенції в кожному конкретному випадку здійснюється за законодавчим актом землі, яким обов'язково мають бути врегульовані необхідні фінансові питання [4, с. 113]. М.С. Тимофєєв підкреслює, що такі завдання доручаються не громаді, а її певним органам, що нести муть відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання переданих повноважень [34].

У Німеччині поширена континентальна модель місцевого самоврядування, яка характеризується поєднанням державних органів управління (центрального) та органів місцевого самоврядування (місцеві). Проте ФРН в силу федерального устрою має певні особливості. Так, у землях вся влада належить місцевим органам, які реалізують загальнодержавну політику на місцях.

Федеративна республіка Німеччина характеризується як країна з розвиненою демократичною структурою влади і широким місцевим самоврядуванням. На сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок, структура цих органів і їх компетенція досить суттєво відрізняється в різних землях Німеччини. Організація влади в землях Основним законом не регулюється. Визначена вона в конституціях земель, між якими в цьому питанні спостерігається досить значна схожість, хоча є зрозуміло, і більш-менш істотні відмінності.

Основною одиницею політико-територіальної організації земель служать общини. Громадські союзи в рамках встановленої законом сфери своїх завдань також мають право самоврядування (громадські союзи створюються самими громадами для кращого здійснення своїй компетенції, здійснюють тільки ті повноваження, якими їх наділили общини, що беруть участь у союзі, і витрачають тільки передані общинами кошти).

Оскільки конституція визначає право громад вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то громади не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями і можуть вирішувати всі питання місцевого життя. Правда, норма Конституції передбачає і факт, що здійснюють вони свою діяльність у межах закону; значить, у різних землях закон може по-різному визначати коло питань, що вирішуються громадами, або ж передбачати певні заборони чи право контролю діяльності. Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, що існують в різних німецьких землях, фактично в усіх землях самоврядування є досить розвинутим і в громадах вирішується понад 80 % питань, коли громадянин має стосунки з владою.

З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, по-можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). На початку запровадження цієї новачки у ФРН активно вивчався досвід Нідерландів. Офіси для громадян у ФРН набагато повільніше утворювалися в великих містах, аніж у малих. Проте, наприклад, в Берліні нині вже 46 таких офісів. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм з цієї тематики не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей.

Універсами послуг (або «офіс для громадян» чи «бюро для громадян») є візитною карткою адміністрації (відображають її імідж у громадськості), оскільки в них відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати універсами послуг рекомендується незалежно від розмірів громади, оскільки він є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Кожен універсам послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися. У ФРН такий перелік включає послуги, які є часто запитуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Варто постійно переглядати прийнятий перелік з тим, щоб інтегрувати в універсам послуг функції інших структур (наприклад, консультаційні пункти для пенсіонерів тощо). Як правило, 80 % послуг складають видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про придбання (вирбуття), перереєстрація, надання податкових карток. Універсами послуг в середніх і невеликих містах (від 25000 жителів), в яких немає служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Передача в офіс для громадян даної служби здійснюється на основі адміністративної угоди. Решта послуг (20%), що надаються: загальні довідки та надання консультацій; видача формулярів завок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок (прийняття загублених речей та їх продаж через аукціони), продаж квитків та мішків для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів інших установ, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо.

Слід звернути увагу на те, що в універсамах послуг ФРН не надаються соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів цивільного стану, що пояснюється особливостями законодавства (за соціальні питання відповідає держава) та акцентом на «швидкі» послуги. Специфікою ФРН є те, що для соціальних послуг та послуг у сфері будівництва існують спеціальні аналогічні за методами роботи установи. При цьому для питань із будівництва у великих містах (від 200 000 жителів) рекомендується створювати будівельний універсам послуг, а у районних адміністраціях – районні універсами послуг. Фінансові органи сьогодні також все частіше створюють універсами послуг для отримання податкових документів.

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою. Територіальне самоврядування є важливою частиною публічної адміністрації в Республіці Польща. Воно поділяється на місцеве (рівень гміни та повіту) і регіональне (рівень воєводства), які не мають ієрархічної залежності. Слід відзначити діалектичну єдність діяльності в Польщі урядової та самоврядної адміністрації. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як між собою, так і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність поєднується із необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче веде до співпраці.

Основними принципами діяльності органів публічної адміністрації є субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що знаходиться ближче до громадян), дотримання унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють в рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус та підлягають державному контролю з точки зору дотримання законодавства) та компліментарність (взаємозв'язок та взаємодоповнення органів влади) та ін.

Основним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців. Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [2, с. 101].

Створення централізованої системи Відділів обслуговування мешканців (далі – Відділ) було заплановано в усіх районах Варшави задля забезпечення мешканців міста належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Зазначені Відділи створено в якості установ, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої справи в офіційній сфері, зокрема, питання обміну ID – карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Вони пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше споживачам потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то зі створенням Відділів адміністративні процедури було значно спрощено. Також в якості основного принципу діяльності Відділів було запроваджено відокремлення прийняття звернення від тих посадовців, хто розглядає справу та виносить рішення. Це має гарантувати незацікавленість та виключити корупцію.

Окрім реалізації своїх основних завдань Відділи також виконують інформаційну функцію, а саме: запуск електронної системи обслуговування мешканців, що має скоротити або ж цілком виключити потребу використання паперових документів після поширення електронних підписів.

На всіх рівнях адміністративно-територіального поділу Великої Британії місцева влада представлена ОМС, які здійснюють свої повноваження у рамках, визначених центральною владою. Місцеве самоврядування Лондона передбачає доволі складну систему органів та реалізується на двох рівнях: загальноміському та на рівні територіальних одиниць у складі Лондона. Загальне управління містом здійснює адміністрація Великого Лондона, яка представлена мером міста, який реалізує виконавчу владу, та Лондонською міською асамблеєю, яка затверджує міський бюджет. Лондон є розподілений на 33 адміністративно-територіальні одиниці (райони), з яких 32 є муніципальними округами, а також Сіті, що має спеціальний статус. У кожному окрузі функціонує власна місцева рада, вибори до якої відбуваються раз на чотири роки. Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг.

З цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад, які включають: визначення пріоритетів і стандартів, узгодження із місцевим виконавчим органом влади; критерії оцінки виконання радами своїх функцій (ради поділені на 4 групи з якості надання послуг): високо результативні, вищі за середній, нижчі за середній, низько результативні; чіткі і короткі публічні відомості, які надають можливість громадянам оцінювати їх діяльність; відлагодженість й обґрунтованість розцінок на послуги, що сприятиме їх поліпшенню; контроль з боку аудиторської комісії з метою запобігання погіршенню діяльності ради з надання послуг тощо. [2, с. 158].

Одним із округів Лондону є Вестмінстер, який наділений статусом міста. Інформацію щодо послуг докладно подано на Інтернет-сайті Ради Вестмінстера. Необхідну інформацію розміщено в розділі «Рада, управління та демократія», а також в підрозділах «Рада – Контакти, консультації та зворотній зв'язок - «універсами послуг», де визначено основні стандарти діяльності «універсамів послуг»: добпорядність та професіоналізм, зручність у роботі (справедливість і рівність при наданні послуг споживачам; доступність послуг; підтримка персоналом внутрішнього зв'язку з необхідними відділами від імені споживачів задля задоволення їх звернень; знання персоналом широкого спектру мов), а також відповідальність. Окрім того, подано короткий перелік засобів надання адміністративних послуг: широкий спектр інформаційних буклетів і матеріалів для споживачів; безкоштовні телефонні лінії для зв'язку з підрозділами Ради; касове обслуговування всіх встановлених Радою платіжів; перевірка заяв на отримання ліцензій, зокрема, щодо вуличної торгівлі; доступ до дозвільної документації, а також технічні засоби пошуку необхідних документів і бланків по електронних ресурсах «універсаму послуг»; послуги із ксерокопіювання пов'язаних з Радою документів; консультаційно-роз'яснювальні засоби для неангломовних споживачів; відео термінал з доступом до перекладачів мовою жестів – для глухих споживачів і споживачів із проблемами слуху. Крім того, на сайті викладена інформація, що передбачає деталізований виклад адміністративних послуг, що надаються даним «універсамом послуг». Зазначено, що «універсам послуг» має можливість сприяти вирішенню справ за зверненням з питань: у житловій сфері; у сфері реєстрації виборців; ліцензування; планування і податків із земельної власності; паркування громадян; ліцензій в автотранспортній сфері; загальної та місцевої інформації; щодо звернень з питань, запроваджених Радою податків та бізнесових ставок [1, с. 253].

Одним із елементів організації публічних послуг, що належать до місцевого самоврядування, є система *Best Value* (Найкраща якість), яка втілюється у життя з 2000 р. і передбачає «обов'язок надання послуг згідно з ясними стандартами, які включають як вартість, так і якість, за допомогою найбільш ефективних, економічних та продуктивних засобів». Ключовою частиною цієї системи є визначення точних показників ефективності використання та цілей конкретних місцевих послуг.

Досвід Великої Британії з функціонування та реформування системи місцевого управління заслуговує на увагу, перш за все, новизною підходів до проблеми посилення місцевого самоврядування, підвищення якості надання управлінських послуг і тому має велике значення і у практичному, і в теоретичному аспектах. Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг. Базовими тут стануть місцеві угоди громадських послуг, які ставлять за мету посилення рад з надання послуг територіальним громадам. Також з цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад.

Висновки та пропозиції. Отже, проаналізувавши досвід зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг можна зробити висновок, що в Україні існує нагальна потреба у прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу, який повинен урегулювати загальний порядок надання адміністративних послуг, починаючи від правил про реєстрацію звернення за послугою і закінчуючи процедурою оскарження рішень органів. Проблематика організації надання публічних послуг потребує подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання в Україні на єдиних методологічних засадах. Крім того, класифікація адміністративних послуг і методи взаємодії органів державної влади та органами місцевого самоврядування та територіальними колективами у країнах Європи вважаємо перспективним напрямом наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Бригіневич І.І. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практичний посібник / І.І. Бригіневич, С.І. Ванько, В.А. Загайний, І.Б. Коліушко, О.В. Курінний, В.О. Стоян, В.П. Тимошук / за заг. ред. В.П. Тимошука. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2010. – 440 с.
2. Власенко О.В. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади./ О. В. Власенко, П.В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. – Полтава : Полт. НТУ, 2009.- 288 с.
3. Тимофеев Н.С. Комунальное право ФРГ / Н.С. Тимофеев. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – 59 с.
4. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: учеб. пособие / В.А. Ясюнас. – М.: Ось-89, 1998.- 122-146 с.

References

1. Bryhinevych, I.I., Van'ko, S.I., Zahajnyj, V.A., Koliushko, I.B., Kurinnyj, O.V., Stoian, V.O. and Tymoschuk, V.P. (2010), *Tsentry nadannia administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diial'nosti : praktychnyj posibnyk* [Centers of administrative services: creation and organization of activities: a practical guide], SPD Moskalenko O.M., Kyiv, Ukraine.
2. Vlasenko, O.V., Vorona, P.V. and Pukhtyns'kyj, M. O. (2009), *Zarubizhnyj dosvid orhanizatsii ta roboty mistsevoi vlady* [Foreign experience of the organization and operation of local authorities.], Polt. NTU, Poltava, Ukraine.
3. Timofeev, N.S. (1982), *Komunal'noe pravo FRG* [Communal right FRG], Izd-vo MGU, Moscow, Russian Federation.
4. Jasjunas, V.A. (1998), *Osnovy mestnogo samoupravlenija* [Basis of local government], Os'-89, Moscow, Russian Federation.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"