

УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ



ЛАХИЖА

Микола Іванович,

доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області, м. Полтава.

Анотація. Розглядається проблема удосконалення надання адміністративних послуг в Республіці Болгарія в контексті євроінтеграційних процесів, які вимагають зміни філософії держави, посилення зв'язків органів влади з громадськістю, реформування публічної адміністрації. Проаналізовано нормативно-правове, організаційне, кадрове, методичне та інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг.

Ключові слова: Республіка Болгарія, євроінтеграція, публічна адміністрація, адміністративні послуги, модернізація, удосконалення.

УДК 346.231-005.5(497.2)

Постановка проблеми. Як відзначалося у звіті про реалізацію в період 90-х років ХХ століття Програми SIGMA щодо підготовки публічної адміністрації держав Центральної та Східної Європи до єдиного адміністративного простору, процес європейської інтеграції сприяє удосконаленню діяльності органів влади, стимулюючи держави-кандидати до проведення реформ [1, с.14]. Одним з найважливіших завдань адміністративної реформи є удосконалення надання адміністративних послуг, що повинно корінним чином змінити відносини громадян та юридичних осіб з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Дане питання належить до актуальних проблем сьогодення як в розвинених державах, так і у країнах, що розвиваються. Головною метою проголошується зміна ідеології "панування" держави над людиною" на ідеологію "служіння" держави інтересам людини. У цьому напрямі в Україні протягом останніх років проведено значну роботу як з точки зору нормативно-правового забезпечення, так і щодо технологічних можливостей. Суттєвим кроком на шляху правових та соціальних реформ в державі, євроінтеграції України стало ухвалення Верховною Радою України Закону України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI "Про адміністративні послуги". На черзі складні завдання організаційного, кадрового, фінансового, технологічного та методичного забезпечення реалізації положень закону, вирішення яких може полегшити вивчення та врахування зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Осмислення шляхів удосконалення відносин держави з громадянським суспільством загалом та удосконалення надання адміністративних послуг, зокрема, належать до актуальних тем, що знайшли гідне відображення в дослідженнях українських вчених (І. Коліушко, А. Колодій, М. Лесечко, А. Ліпенцев, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук, А. Чемерис та інші). Можна констатувати теоретичне осмислення проблеми та адаптацію досвіду розвинених держав, наприклад, - Канади [2]. Проте малодослідженим залишається досвід посткомуністичних країн.

Метою даної статті є аналіз та узагальнення досвіду надання адміністративних послуг в Республіці Болгарія на основі вивчення документальних матеріалів, зокрема, спеціальних нормативно-правових актів, звітів Міністерства державної адміністрації та адміністративної реформи, аналізу кращих практик, а також публікацій болгарських учених і політиків.

Вклад основного матеріалу. Задекларована урядом Болгарії 2 лютого 1998 року "Стратегія створення сучасної адміністративної системи Республіки Болгарія" серед інших цілей проголошувала необхідність покращення адміністративного обслуговування громадян та юридичних осіб шляхом уведення ринкових механізмів в управлінські структури; регламентації можливості приватизації адміністративних послуг при збереженні державного контролю та захисту інтересів громадян і юридичних осіб; впровадження сучасних інформаційних технологій при наданні адміністративних послуг та

створення механізму контролю за якістю наданих послуг й обмеженням корупційних можливостей [3].

Цей рамковий документ сприяв відображенню проблеми надання адміністративних послуг у всіх документах, які готувалися для регламентації діяльності органів влади. Так Закон про адміністрацію передбачав здійснення загальною адміністрацією адміністративного обслуговування громадян та регламентував діяльність виконавчих агенцій як спеціальних структур для здійснення адміністративного обслуговування.

Закон про державних службовців визначав обов'язки державних службовців, в т.ч. й з питань адміністративного обслуговування, які були деталізовані у затвердженому міністром державної адміністрації 29 грудня 2000 року Кодексі поведінки державних службовців.

Спеціальний Закон про адміністративне обслуговування фізичних та юридичних осіб, що увійшов у дію 6 листопада 1999 року, регламентував основні правила та принципи надання адміністративних послуг (законність, швидкість, доступність, якість). Дія Закону поширювалася й на організації, що надавали суспільні послуги (водопостачання, каналізації, тепlopостачання, електропостачання, газопостачання тощо). Удосконалення надання адміністративних послуг пов'язувалася з їх концентрацією в одному місці, що концептуально відповідало принципу "Єдине вікно".

Конкретні заходи щодо удосконалення надання адміністративних послуг були розглянуті на засіданні Ради Міністрів 1 червня 2000 року й регламентовані у протокольному рішенні.

Проте незадоволення громадян та бізнесу з приводу отримання адміністративних послуг змусили владу на початку 2000-х років посилити увагу до цієї проблеми. Стратегічно важливою стала прийнята "Стратегія модернізації адміністрації – від приєднання до інтеграції" [4].

Рішенням Ради Міністрів від 29 грудня 2002 року було прийнято "Концепцію покращення адміністративного обслуговування в контексті принципу "Єдине вікно" [5]. Метою Концепції було удосконалення системи надання адміністративних послуг шляхом визначення основних понять, інтегрування інформації, процесів та послуг, розвитку електронного урядування тощо.

В концепції визначено основні поняття:

– "адміністративна послуга" застосовано в широкому розумінні слова, як "взаємовідносини між адміністрацією і третіми особами з приводу спрямованості пошуків задоволення законних інтересів, які охоплюють надання інформації, документів та здійснення певних дій";

– "адміністративне обслуговування" роз'яснювалося як процес надання послуги відповідною організацією адміністрації;

– "громадська послуга" роз'яснювалася як послуга, що надана громадськими організаціями, уповноваженими надавати адміністративні послуги, та послуги, надані суспільству юридичною особою.

Публічна послуга розуміється як сукупність адміністративних послуг в широкому розумінні слова та громадських послуг.

Інтегроване адміністративне обслуговування характеризувалося як адміністративне обслуговування з використанням інтегрованої інформації як в рамках однієї адміністрації, так і між окремими адміністраціями і/чи юридичними особами, що надають публічні послуги на основі єдиного реєстру інформації.

Визначення "електронний уряд" відповідало трактуванню, що застосовано в Декларації Брюссельської Конференції міністрів, відповідальних за е-уряд (2001 р.): надання послуг громадянам та бізнесу країни державною адміністрацією електронним шляхом та через використання технологій з метою стимулювання до участі в демократичних процесах та полегшення життя громадян та спрощення середовища для бізнесу.

Визначаючи певні позитивні досягнення в роботі по наданню публічних послуг, Концепція регламентувала шість напрямів удосконалення:

- формування загального бачення урядом шляхів удосконалення адміністративно-обслуговування;
- визначення стратегічних принципів організації адміністративного обслуговування;
- впровадження концепції "Єдине вікно";
- діяльність адміністрації щодо удосконалення міжвідомчої координації;
- спрощення для бізнес-середовища;
- впровадження електронного уряду.

Було визначено та роз'яснено в таблицях вісім стратегічних принципів надання адміністративних послуг в Болгарії:

1. Відношення до всіх споживачів послуг рівно, чесно й люб'язно.
2. Відкрите спілкування та надання повної інформації.
3. Консультування зі всіма зацікавленими сторонами для удосконалення роботи.
4. Впровадження механізмів зворотного зв'язку з клієнтами та висновки з отриманих коментарів.
5. Урізноманітнення доступу до послуг через різні канали.
6. Спільна праця для надання удосконалених комплексних послуг.
7. Створення й популяризація стандартів обслуговування та оприлюднення результатів діяльності за тими стандартами.
8. Вивчення, вимірювання й публікація оцінок рівня задоволеності клієнтів.

Основна увага в Концепції зверталася на впровадження обслуговування за принципом "Єдине вікно", яке розумілося як єдине місце доступу до всіх послуг певної адміністративної структури чи єдине місце доступу до послуг кількох "горизонтальних" адміністрацій.

Було посилено увагу також і до звітності про проведену роботу. Окрім введених за протокольним рішенням Ради Міністрів від 1 червня 2000 року квартальних звітів, запроваджувалося щорічне надання звіту Міністерству державної адміністрації для включення до щорічної Доповіді про стан адміністрації. Такі звіти розміщувалися на веб-сайті міністерства і були доступні для громадськості.

Розробку та проектне впровадження базової моделі, а також консультації з найкращих практик було доручено Дирекції "Державна адміністрація" при Раді Міністрів.

Важливими аспектами удосконалення надання адміністративних послуг на початку 2000-х років були:

- підтримка подолання комунікаційних бар'єрів між адміністраціями, включаючи обмін досвідом;
- участь у процесі дерегуляції та гармонізації відповідного законодавства з Європейським Союзом;
- мотивація та навчання державних службовців, особливо в контексті запланованих урядом реформ в управлінні людськими ресурсами;
- доцільна чисельність службовців в органах прямого обслуговування клієнтів;
- врахування результатів опитування клієнтів;
- поширення найкращих практик;
- оптимальне використання сучасних технологій з урахуванням співвідношення затрат та необхідності захисту інформаційних систем в державних адміністраціях;
- управління знаннями, включаючи результати надання інформації та підвищення рівня знань працівників, що працювали з клієнтами.

Важливо відзначити й увагу до впровадження в органах влади системи управління якістю, включаючи запровадження певних стандартів та оцінювання діяльності щодо їх досягнення.

29 грудня 2002 року рішенням № 878 Ради Міністрів було затверджено Базову модель обслуговування "Єдине вікно" [6], яка розглядалася як початковий етап удоско-

налення надання адміністративних послуг. Наступними вважалися модель розвитку (з елементами зарубіжного досвіду), працююча (порівнянна з діючими в ЄС моделями) та відмінна (зразкова, з використанням найкращих практик ЄС). Отже, мова йшла про перспективу створення та розвитку системи надання публічних послуг.

Структура надання адміністративних послуг осмислювалася як складна й ієрархічна, поділена на три види процесів: стратегічне управління (визначення стратегічних цілей, стандартів та показників, врахування ризиків); основні процеси (а) фронт офіс процеси, пов'язані із взаємодією з клієнтами; б) бек офіс процеси, пов'язані із забезпеченням діяльності); допоміжні процеси, які покликані забезпечити відповідні ресурси.

Підготовлена у квітні 2006 року МДААР Оперативна програма "Адміністративна спроможність" на 2007-2013 роки удосконалення адміністративного обслуговування розглядала як основну мету адміністративної реформи [7, с.24]. Проведене міністерством вивчення громадської думки засвідчило, що критично оцінили якість адміністративного обслуговування більшість з опитаних громадян. Неefективною була робота з вивчення думки клієнтів, оскільки часто зібрані анкети аналізувалися поверхово, пропозиції громадян та бізнесу враховувалися недостатньо. Більше 22% адміністративних структур не розробили власних внутрішніх правил надання адміністративних послуг. Критично було оцінено й роботу по впровадженню системи управління якістю в органах влади, що не відповідало вимогам Європейського Союзу.

У вересні 2006 року була видана Постанова про адміністративне обслуговування, яка зобов'язувала адміністрації вводити принцип "Єдине вікно" при наданні інформації та послуг. У наступні роки питання удосконалення надання адміністративних послуг залишалось одним із центральних аспектів діяльності органів влади, входячи до числа пріоритетних з точки зору підготовки до вступу в Європейський Союз та модернізації публічної адміністрації після вступу. Відповідно активізувалося використання коштів з європрограми.

Так, у 2008 році в рамках Оперативної програми "Адміністративна спроможність", яка співфінансувалася Європейським Союзом через Європейський соціальний фонд, здійснено аналіз існуючої системи електронних платежів, підготовлено Керівництво для розробки карти клієнта та стандартів обслуговування, проаналізовано кращі європейські практики застосування моделі тотального управління якістю.

Заслужують на увагу дослідників та практиків також підготовлені в той час "Методологія вивчення та вимірювання рівня задоволеності споживачів" (розроблена в рамках ФАР проекту BG2003/004 -937.10.01 "Зміцнення спроможності болгарської адміністрації у застосування Стратегії модернізації державної адміністрації для покращення надання послуг") та "Стандартизовані адміністративні послуги" (розроблені в рамках проекту "Підтримка адміністративної реформи в Болгарії", що фінансувався Фондом глобальних можливостей при міністерстві зовнішніх справ Великої Британії).

Суттєва організаційна та методична робота проводилася Міністерством державної адміністрації та адміністративної реформи. Прикладом можуть бути методичні матеріали "Кращі практики якості в адміністративному обслуговуванні". У вступі міністр державної адміністрації та адміністративної реформи Н. Василев відзначав позитивний хід реформ та наявність "багатьох успішних практик, реалізованих в центральних, обласних та обцинних адміністраціях" [8, с.2.].

Підбір кращих практик було здійснено за такими напрямками як "Гарне адміністративне обслуговування", "Інновації та технології", "Прозорість", "Публічно –приватне партнерство" та "Інструменти оцінки якості".

У 2007 році було затверджено Список уніфікованих назв адміністративних послуг, що мало на меті створення єдиної практики надання адміністративних послуг та полегшення для споживачів послуг пошуку інформації про них.

Постановою 2008 року для адміністрацій введено обов'язкове мінімум 8-годинне безперервне обслуговування громадян та право громадян отримати послугу, якщо вони вже знаходилися в приміщенні адміністрації.

Того ж року введено в дію Закон про електронне урядування, основними принципами якого були: одноразовий збір та багаторазове використання даних; забезпечення міжвідомчого обміну інформацією електронним шляхом; введення стандартів оперативної сумісності [Див. 9].

Зразковим у наданні адміністративних послуг з впровадженням сучасних технологій на той час вважалося Міністерство праці та соціальної політики. Турбуючись про клієнтів, міністерство розвивало різні способи зв'язків з громадськістю (віртуальне діловодство, рубрика "Питання та відповіді" на сайті міністерства, електронна пошта та гарячий телефон, електронний формуляр та безкоштовний телефон для сигналів про корупцію, структура по обслуговуванню громадян, кіоск терміналів та винесені приймальні).

Значна увага зверталася на впровадження інновацій та сучасних технологій надання послуг. МДААР реалізувало масштабну навчальну програму з інформаційних технологій для державних службовців, сприяло технічному оснащенню адміністрацій тощо. Особлива увага зверталася на впровадження електронного урядування.

Активно реалізувалася програма "Обличчям до громадян", яка передбачала вільний доступ до інформації, активний діалог та консультації з громадянським суспільством, включення всіх зацікавлених сторін в процеси прийняття рішень тощо.

Нова хвиля адміністративних реформ в Болгарії у 2009-2013 роках посилила увагу до ефективності діяльності публічної адміністрації. Досить активно проводилася робота по скороченню кількості адміністрацій, посилювався процес адміністративного аутсорсингу [10], активно впроваджувалося е-урядування.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вивчення болгарського досвіду удосконалення надання адміністративних послуг свідчить, що цей процес має бути комплексним і є ключовою частиною складної роботи, спрямованої на поглиблення співпраці громадянського суспільства та держави, зміну філософії її діяльності, модернізацію публічної адміністрації з урахуванням євроінтеграційних вимог.

Одним з цільних факторів, який впливає на процес впровадження та якісного надання адміністративних послуг є рівень розвитку громадянського суспільства. Участь громадян в процесах вироблення та реалізації рішень, встановлення громадського контролю, небайдужість до фактів порушення встановлених норм діяльності органів влади є запорукою вирішення існуючих проблем. Наступним фактором, на нашу думку, є якісне нормативно-правове забезпечення організаційних засад та механізму надання адміністративних послуг. Ключовими чинниками удосконалення надання адміністративних послуг є впровадження новітніх технологій та належна підготовка кадрів. Одночасно увага має звертатися й на підвищення комп'ютерної грамотності населення. Суттєвим є спрощення процедур та подолання адміністративних бар'єрів, що має й антикорупційний ефект.

Важливо відзначити наявність певних історичних етапів організації надання адміністративних послуг, наприклад, впровадження системи управління якістю, принцип "Єдине вікно", поступове зростання ролі е-урядування тощо.

Література:

1. Подготовка на публичните администрации за европейското административно пространство. Доклади на SIGMA № 23.-София: Нов български университет.- 1999.- 211 с.
2. Надання адміністративних послуг. Навчально-методичний посібник для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування/ уклад. Ліпенцев А.В..-Львів: 2013.- 184 с.
3. Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България// Спосіб доступу: <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=207&id=59>

4. Стратегия за модернизирание на държавната администрация от присоединяване към интегриране. 2003-2006. Приета с Решение №671 на Министерския съвет от 24.09.2003 г.-С.: 2003.- 19 с.

5. Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "едно гише"/ Приета с Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г./ Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети. Режим достъпу: http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4%3Cbr

6. Базисния модел на обслужване на "едно гише"/ Приета с Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г./ Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети. Режим достъпу: http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4%3Cbr

7. Оперативна програма "Административен капацитет". 2007-2013 г.- София: МДААР, 2006.- 106 с.

8. Добри практики за качество на административното обслужване. Документът е разработен през 2008 г. от Министерството на държавната администрация и административната реформа// Министерски Съвет. Портал за консултативни съвети. Режим достъпу: http://www.saveti.government.bg/web/cc_203/4%3Cbr

9. Лахижа М.И. Развитие на електронното уредуване в Република България/М. Лахижа//Публично управление: теория та практика. Вип.1(13), 2013, с. 24-29

10. Парашкевова А. Аутсорсинг в териториалната администрация – бариери и фактори за усъвършенстване. Автореферат на дисертационен труд.- Варна: 2011.- 35 с.