

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.076(100)

Валентина Бриндак

заступник начальника управління – начальник відділу організації роботи ЦОП, надання адміністративних послуг, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації управління обслуговування платників ГУ ДФС в Одеській області

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДОСВІДУ РОЗВИНЕНИХ КРАЇН ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

*Стаття присвячена дослідженню закордонного досвіду надання адміністративних послуг, що викликано необхідністю урахування кращих прикладів впровадження надання адміністративних послуг в західноєвропейських країнах і з урахуванням специфіки вітчизняної практики правозастосування і захисту прав та інтересів громадян. **Ключові слова:** адміністративні послуги, якість послуг, закордонний досвід, публічні послуги, послуги для громадян.*

Valentina Brindak

Deputy Head of the Department – Head of the department of organization of work of the Center, providing administrative services, reviewing appeals and ensuring access to public information management service of payers Main Agency of the State Fiscal Service in Odessa oblast

IMPLEMENTATION OF THE DEVELOPED COUNTRIES' EXPERIENCE ON THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES

The article is devoted to the learning of foreign experience in the provision of administrative services, due to the need to take into account the best examples of the implementation of administrative services in Western European countries, as well as specifics of domestic law enforcement practices and the protection of the rights and interests of citizens.

In EU countries, openness, transparency and accountability are mandatory conditions for the work of the public authorities, creation of the appropriate regulatory framework, development of the concepts and programs for ensuring quality standards of administrative services.

Also, the experience of developed countries shows that the electronic interaction of citizens with the authorities can cost twice as cheaply than what is done with the help of a real office. At the same time, minimizing personal contacts with employees will significantly reduce the level of corruption abuses and allow accelerating the process of decision-making and its implementation.

Along with this, the use of inclusive multi-channel public services by governments of different countries is becoming more and more widely available, envisaging their availability to the consumer through several different channels (except for service centers and call centers, through public kiosks, personal computers, mobile telephones and social networks).

Analyzing the experience of the EU Member States in the field of research, it should be noted that the provision of administrative services in electronic form is usually done through unified on-line services, which assembled a large number of popular electronic services for both citizens and business. So, we offer the following recommendations for the development of the domestic system for the provision of administrative services:

1) the reduction of the number of administrative services provided by the central executive authorities; most of the administrative services should be provided at the level most closely related to the population, namely, local self-government bodies. Instead, the state authorities will retain control over the activities of such entities and the ability to influence the forms and methods of their activities.

2) the establishment of an e-governance system that would ensure, on the one hand, free access for citizens to public services, and on the other hand, creation a transparent mechanism for public oversight of public authorities.

3) improvement of the work of the Unified State Administration Services Portal (EDAPP) and the categorization of all administrative services. As of January 2018, the categorization of administrative services by the subject of their provision was performed at the EEDAA. However, most of the services provided through public authorities or administrative services are not listed on the Portal. Their full list is only available on the portals of the relevant authorities, services and institutions.

4) development and introduction of specialized products for access to on-line services in addition to service centers and call centers, through public kiosks, personal computers, mobile phones (through mobile applications), social networks.

5) regular monitoring of the quality of the received administrative services, conduct of public opinion polls on the quality of the provision of administrative services and the degree of compliance with their scope.

Key words: administrative services, quality of services, foreign experience, public services, services for citizens.

© Бриндак В. М., 2018.

Постановка проблеми

Зважаючи на те, що принципи і підходи до правового регулювання інституту адміністративних послуг почали запозичуватися із зарубіжного досвіду, зокрема західноєвропейського, подальше його формування й удосконалення має відбуватися саме з урахуванням кращих прикладів впровадження надання адміністративних послуг населенню в західноєвропейських країнах і з урахуванням специфіки вітчизняної практики правозастосування і захисту прав та інтересів громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В українській адміністративно-правовій науці дослідженням інституту адміністративних послуг займалися В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Ю. Битяк, О. Бандурка, В. Бесчастний, І. Голосніченко, С. Дембіцька, С. Ківалов, А. Комзюк, Т. Коломоєць, І. Коліушко, О. Кузьменко, Є. Курінний, Г. Писаренко, В. Тимошук, К. Химичук та інші.

Мета

Проаналізувати досвід розвинених країн щодо надання адміністративних послуг та на даній основі запропонувати напрями удосконалення надання адміністративних послуг в Україні в цілому та органами ДФС зокрема.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

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;
- необхідність запровадження електронних сервісів, які дають змогу замовляти та отримувати адміністративні послуги он-лайн.

Вклад основного матеріалу

Упродовж останніх десятиліть багато країн світу здійснюють поетапне формування такої системи державного управління, яка б стала близькою до потреб суспільства. Наша країна також взяла курс на побудову такої системи, першочерговим етапом якої є формування системи адміністративних послуг, які надаються приватним особам органами публічної влади. Оскільки процес становлення цієї системи в нашій державі й досі триває, беззаперечно корисним для нас є зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади, вивчення якого дозволить виробити інноваційні шляхи удосконалення національної системи надання адміністративних послуг. Для цього пропонуємо звернутися до досвіду країн Європейського Союзу, а також інших країн світу, де надання публічних послуг є істотною складовою реалізації державно-владних повноважень органів публічної влади.

У країнах ЄС обов'язковими умовами роботи органів публічної влади є відкритість, прозорість і підзвітність, створено відповідне нормативно-правове забезпечення, розроблено концепції, програми забезпечення стандартів якості надання адміністративних

послуг. Науковець І. В. Венедіктова зазначає: «Європейці заклали в основу концепції «сервісна держава» відношення чиновника до громадянина не як до просителя, а як до клієнта, від якого залежить репутація чиновника, його кар'єрне зростання і, врешті-решт, статок» [1].

Реформування системи надання послуг органами державної влади в країнах ЄС відбувалося з урахуванням особливостей кожної держави-члена, проте внаслідок узагальнення можна виділити кілька основних етапів формування теорії публічних послуг у європейській адміністративно-правовій доктрині.

Перший етап характеризується розумінням державного управління як зобов'язального владного впливу на громадян. Проте, уже починаючи з другої половини ХХ століття, значного розвитку здобуває теорія позитивного державного управління та розвивається концепція «соціальної держави», відповідно до якої держава бере на себе більшість функцій щодо забезпечення належного рівня життєдіяльності населення, у зв'язку з чим виникають нові форми діяльності органів державної влади та нові способи захисту порушених прав громадян, а саме розвивається сфера надання публічних послуг.

Сучасний період характеризується, окрім особливого впливу наднаціонального законодавства та глобалізації адміністративного права у рамках ЄС, також зміною ролі держави в забезпеченні належного рівня надання публічних послуг. Фактично впроваджується теорія гарантування державою належного рівня якості публічних послуг, що в переважній більшості надаються суб'єктами приватного сектору. Відбувається приватизація функцій держави та часткова передача їх для здійснення приватним суб'єктам особливо у тих сферах, де це справляє найефективніший вплив; натомість за органами державної влади залишаються функції контролю за діяльністю таких суб'єктів та можливість вплинути на форми і методи їх діяльності.

В європейській адміністративно-правовій доктрині зазначається, що «розмежування між публічними послугами і послугами, які надаються приватним сектором, стає менш значним. Це частково пов'язано із приватизацією функцій підприємств і комунальних установ, що належали раніше до державного сектору. До того ж, органи державної влади на сьогодні передають за контрактами багато функцій приватному сектору. Існує думка, що завданням приватних організацій, які надають послуги, є виконання основної функції, необхідної для сприяння економічному та соціальному благополуччю, включаючи приватний сектор із сильним публічним елементом» [2, с. 70].

Збільшення самостійності органів місцевого самоврядування, зокрема і щодо надання публічних послуг населенню, відстоюється в європейському правовому просторі, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року [3], Рамковій рекомендації Ради Європи про регіональну демократію від 17 листопада 2009 [4], Рекомендації Ради Європи про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність № 79 (2000) [5] та ін.

З 1980-х рр. по всій Європі починається устремління до високої якості. Важливішим орієнтиром якості надання послуг стала безпосередня думка споживача.

У відповідь на цей виклик багато країн світу в середині 1990-х, зокрема США, Велика Британія, Канада, Фінляндія, Швеція запровадили систему оцінювання надання адміністративних послуг урядовими органами. Надалі новим орієнтиром якості послуг виступило уподобання споживачів. Сьогодні орієнтацією для діяльності органів державного управління є концепція керування за результатами [6]. Це – один з найбільш ефективних інструментів надання адміністративних послуг серед зарубіжних країн.

Для формування позитивної думки в німецького суспільства про якість одержуваних адміністративних послуг «передбачається використання спеціальних постанов, що захищають споживачів, й особливих процедур, що припускають вирішення конфліктних ситуацій, проведення регулярних опитувань споживачів...» [7].

Німецький досвід з якісного надання адміністративних послуг ґрунтується на певних принципах, а саме: широкому спектрі послуг, дружелюбності працівників, широкій інформаційній можливості, розширеному режимі роботи, короткому часі очікування, прозорості процедури, послуги з «єдиного вікна».

Щодо останнього, то цей принцип «єдиного вікна – одного контакту» набув розвитку та досвід функціонування «універсамів» у Вільнюсі (Литва). При обслуговуванні громадян головною метою такого «єдиного вікна» є створення ефективної системи управління самими процесами надання адміністративних послуг, а саме запобігання корупційних ризиків, уникнення таких можливостей для посадової особи, надання гарантій громадянину, відсутність контакту посадової особи, яка розглядає звернення та приймає рішення з іншими відвідувачами.

Найбільшою мірою питання задоволеності споживачів виявляється на рівні місцевого самоврядування. Прикладом є Велика Британія, де муніципалітети постійно проводять опитування населення щодо якості надання адміністративних послуг та ступеня відповідності їхнього обсягу [8, с. 54]. Така система називається «стандарт роботи з громадянами» [9, с. 117]. Вона містить визначені для державних службовців показники роботи з населенням, та спрямована на вдосконалення державного управління й зміцнення зв'язку з населенням [10].

Удосконалення процесу надання адміністративних послуг у Великій Британії почалось з 1982 р. З 1993 р. публічні органи Великої Британії для підвищення прозорості надаваних адміністративних послуг на своєму офіційному сайті наводять показники оцінки результативності реалізованих програм [10]. Кожен користувач за бажанням може ознайомитись з цими даними.

Пізніше, у 1999 р., було опубліковано Білу книгу «Модернізація уряду», в якій зазначалось п'ять пріоритетів діяльності, що пов'язані з таким:

- виділенням загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей;
- підвищенням ефективності державних послуг;
- поліпшенням їхньої якості;
- використанням інформаційних технологій;
- зміною стимулів державних службовців [8, с. 52–54].

У країнах ЄС адміністративні послуги надаються згідно зі стандартами, за якими визначаються складові якості послуги: відкритість, своєчасність, доступність,

безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав. До того ж планується розробити спільний «Статут державних послуг Європейського Союзу» для країн-членів.

Розробка стандартів надання адміністративних послуг – це шлях до підвищення якості, доступності, оперативності, прозорості, котрими скористувалась Великобританія, що дозволило за два роки скоротити строк видачі посвідчення особи з 90 до 15 днів, а британська служба зайнятості при впровадженні стандартів і системи управління за результатами збільшила обсяг пропонувананих робочих місць на 40 % причому ресурси скорочувалися на 2–3 % на рік [10].

Критерії оцінки якості в Канаді віддзеркалюють, насамперед, очікування споживачів, серед критеріїв виділяють такі: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт, справедливість, результат [11].

Польща, оцінюючи надання адміністративних послуг, спочатку виділяє головні сфери, на які впливає впровадження системи управління якістю, а саме:

- досягнення високого рівня кваліфікації та компетентності кадрів;
- належне обслуговування громадян, які звертаються до органів місцевої влади;
- розробка інформаційної системи (управління інформацією);
- побудова гнучкої системи (організаційна структура і культура) [11, с. 285].

У Фінляндії, наприклад, пропонується здійснювати оцінку якості адміністративних послуг за такими критеріями:

- менеджмент і персонал;
- процедури та структура органу;
- якість і задоволеність споживача;
- економічність та ефективність;
- результативність.

Важливість орієнтації державних органів на якісне надання адміністративних послуг та на задоволення потреб громадян відстежується науковцями зарубіжних країн, зокрема Великобританії та Німеччини [7; 20; 22].

Історія демократичних перетворень та розвитку демократичних традицій мала завжди лише один непорушний приклад – Французьку республіку та її Декларацію прав та свобод громадянина та людини. Розуміючи, що основна цінність держави – це її громадяни, які потребують зручності в отриманні послуг, монополією на які володіє держава, в країні проведено широку реформу децентралізації та деконцентрації влади. Під час реформи були здійснені наступні кроки:

- 1) надання всіх адміністративних послуг делеговане на місцевий рівень органам місцевого самоврядування;
- 2) вища влада на місцях передана виборним органам місцевого самоврядування;
- 3) представники виконавчої влади на місцях зберегли за собою лише повноваження з контролю надання послуг населенню;
- 4) така форма державного контролю забезпечила єдність стандартів та якість надання послуг населенню;
- 5) розроблена нова система навчання державних службовців [6, с. 11].

Також, досвід розвинутих країн показує, що електронна взаємодія громадян з органами влади може коштувати удвічі дешевше, ніж те, що здійснюється за допомогою реального офісу, а мінімізація особистих контактів зі службовцями значно понизить рівень корупційних зловживань та дозволить прискорити процеси прийняття рішень та їх реалізацію.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що успіх впровадження електронних послуг в державі значною мірою залежить від наявності національної стратегії розвитку електронних послуг. За результатами міжнародної оцінки розвитку електронного урядування «United Nations E-Government Survey 2016. E-Government For The Future We Want» (проводиться раз на два роки), Україна у 2016 році посіла 62 місце серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй. У 2014 році – 87 місце, у 2012 році наша країна займала 68 місце. Негативна динаміка 2014 – 2016 років в основному пов'язана із втратою України позицій за індексом запровадження он-лайн сервісів [12].

Однією з головних перешкод на шляху впровадження надання населенню адміністративних послуг в електронній формі в Україні є низький рівень розвитку електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Розвиток електронних адміністративних послуг в Україні також стримує невисокий рівень комп'ютеризації домогосподарств, нерівномірний та недостатній рівень проникнення Інтернет в Україні, недостатній рівень комп'ютерної грамотності, а також обізнаності населення щодо можливостей та переваг отримання адміністративних послуг в електронній формі [13].

Також на процес запровадження в Україні електронних сервісів негативно впливає відсутність єдиної стратегії впровадження електронних адміністративних послуг.

В процесі запровадження електронних адміністративних послуг важливо враховувати потреби різних цільових груп споживачів адміністративних послуг, зокрема їх можливості та пререференції щодо способу отримання адміністративних послуг. Оскільки не усі види адміністративних послуг можуть бути переведені в електронний формат, а також через те, що частина споживачів послуг надає перевагу персональному спілкуванню в процесі отримання послуги, у більшості країн світу основними каналами надання державних послуг залишається безпосереднє обслуговування громадян у центрах надання послуг та по телефону.

Поряд із цим дедалі більш поширеним стає застосування урядами різних держав інклюзивного багатоканального підходу до надання державних послуг, що передбачає їх доступність для споживача через кілька різних каналів (окрім центрів надання послуг та кол-центрів, через публічні кіоски, персональні комп'ютери, мобільні телефони, соціальні мережі).

Надання електронних адміністративних послуг характеризується популярністю серед громадян ЄС, зокрема у Великобританії портал надання електронних послуг загалом на рік відвідує понад сімдесят мільйонів користувачів [14, с. 1], у Норвегії до загальнодержавного порталу надання послуг адміністративними органами здійснено понад сто десять мільйонів звернень [15, с. 1]. Отже, європейський досвід надання послуг адміністративними органами в електронній формі

свідчить про те, що більшість послуг надаються через єдиний загальнодержавний веб-портал надання адміністративних послуг та інтегровані до нього веб-порталу надання адміністративних послуг місцевих органів влади, які розробляються з подібним інтерфейсом і зовнішньою архітектурою сайту, що сприяє легкому орієнтуванню споживачів послуг у пропонувані можливостях порталу надання адміністративних послуг і спрощує процедуру отримання необхідної послуги.

Аналізуючи досвід держав-членів ЄС у досліджуваній сфері, варто зазначити, що надання адміністративних послуг в електронній формі зазвичай відбувається через єдині он-лайн сервіси, на яких зібрана велика кількість популярних електронних послуг як для громадян, так і для бізнесу.

Висновки

Отже, як рекомендації для розвитку вітчизняної системи надання адміністративних послуг зазначимо:

1) зменшення кількості адміністративних послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади, більшість адміністративних послуг має надаватися на найбільш наближеному до населення рівні, а саме, органами місцевого самоврядування. Натомість за органами державної влади залишаться функції контролю за діяльністю таких суб'єктів та можливість вплинути на форми і методи їх діяльності;

2) створення системи електронного урядування, яка забезпечила б, з одного боку, вільний доступ громадян до отримання публічних послуг, з іншого – створила б прозорий механізм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;

3) удосконалення роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг (ЄДПАП) та проведення категоризації усіх адміністративних послуг. Станом на січень 2018 року на ЄДПАП проведено категоризацію адміністративних послуг за суб'єктом їх надання. Однак більшість послуг, які надаються через органи публічної влади чи центри надання адміністративних послуг, у Порталі не зазначені. Повний їх перелік міститься лише на порталах відповідних органів, служб та установ;

4) розробка та впровадження спеціалізованих продуктів для доступу до он-лайн сервісів. Окрім центрів надання послуг та кол-центрів, – через публічні кіоски, персональні комп'ютери, мобільні телефони (через мобільні додатки), соціальні мережі.

5) регулярний моніторинг якості одержуваних адміністративних послуг, проведення опитування населення щодо якості надання адміністративних послуг та ступеня відповідності їхнього обсягу.

Запровадження зазначених рекомендацій дозволить значно покращити систему надання адміністративних послуг органами виконавчої влади в цілому та органами Державної фіскальної служби зокрема.

Література.

1. Венедіктова І. В. Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедіктова // Вісн. Харків. нац. ун-ту. 2009. № 841. С. 88–91. (Серія «Право»).
2. Best Value Performance Indicators 2002/2003. Department for Transport, Local Government and the Regions. London, DTLR, 2002. 116 p.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Закон України №452/97-ВР від 15.07.1997 року // Офіц. вісник України. 2013. № 39. С. 181.

4. Рамкова рекомендація ради Європи про регіональну демократію від 17 листопада 2009 року. URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2232355&SecMode=1&DocId=1974014&Usage=2/>

5. Рекомендація Ради Європи про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність № 79. 2000. URL: [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79\[2000\].html](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79[2000].html).

6. Кузнецова Ю. А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран / Ю. А. Кузнецова. URL: <http://www.anrb.ru/isei/ct2006/d897.htm>.

7. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А. В. Нестеров. URL: http://new.hse.ru/sites/infospace/podrazd/facul/facul_pravo/kaf_sviop/DocLib.

8. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Дж. Садлер // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 3. С. 52–54.

9. Тихомиров Ю. А. Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты / Ю. А. Тихомиров // Модернизация экономики и выращивание институтов: в 2 кн.; отв. ред. Е. Е. Ясин; гос. ун-т; Высшая школа экономики. М.: ИД ТУ ВШЭ, 2005. кн. 2. С. 117–126.

10. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании: выступление на Втором Европейском форуме по проблемам государственной службы Прозрачность и открытость в работе правительства: вызовы и возможности / Дж. Садлер. – Маахстрит, 1999. URL: <http://rusref.nm.ru/indexpub65.htm>.

11. Прокоп П. Досвід впровадження міжнародної системи управління якістю ISO 9001:2000 на муніципальні послуги у Бердянську / П. Прокоп, М. Гудзь, І.Бастрига // Вісник НАДУ. 2004. № 1. С. 282–289.

12. United Nations E-government Survey 2014 E-Government for the Future We Want, United Nations, New York, 2014, United Nations Public Administration Country Studies United Nations. URL: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf ; Україна увійшла до групи країн із високим індексом розвитку електронного урядування за міжнародною оцінкою ООН, 26.06.14, Держінформнауки. URL: <http://www.dknii.gov.ua/?q=node/2033>.

13. Джига Тетяна «Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг Національний інститут стратегічних досліджень URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1716/>©.

14. E-SENS: easy digital public services within Europe. URL: <https://www.esens.eu/>. – (Viewed on March 2, 2017). – Title from the screen. 8. Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk>. [in Ukrainian]. (Viewed on March 2, 2017).

15. Norge.no [Electronic resource]: official website. – Access mode: <http://www.norge.no/en>. – (Viewed on March 2, 2017). – Title from the screen. 10. STORK: making life easier, public services more secure // Research*Eu Focus Magazine. 2012.