

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

В. О. Плющ,

*аспірант кафедри державної політики та управління
політичними процесами, Національна академія державного
управління при Президентові України*

*Стаття присвячена питанням державної політики в сфері забезпе-
чення громадян послугами з боку держави в країнах з розвинутою рин-
ковою економікою, механізм державного регулювання цієї сфери.*

*The article deals with the issues of public policy in the sphere of
supplying the citizens with services in the countries with a well-developed
market-oriented economy as well as with the mechanisms of regulating
this sphere.*

ПОСТАНОВКА ТА ЗМІСТ ПРОБЛЕМИ

Удосконалення державного управління на основі ідеї нового державного менеджменту в країнах з розвинутою ринковою економікою має за основну мету, як відмічено в відповідних офіційних документах, підвищення якості послуг, які надаються організаціями державного (суспільного) сектора населенню. Адже нині практично кожна держава, виконуючи політичні, соціальні, міжнародні та економічні функції, трансформує їх у державні (управлінські) послуги. У цьому сенсі кожен з державних органів спрямовує свою діяльність у межах повноважень у певному секторі державного управління з метою задоволення потреб усього суспільства в цілому, насамперед: у безпеці; у легітиматії (визнанні) у світі; у підтримці повсякденної життєдіяльності; у духовно-культурному світі.

НАУКОВА ЛІТЕРАТУРА

дозволяє дійти висновку, що публічна (державна) послуга є основною формою реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади у країнах Європейської Співдружності та країн Заходу, де відкритість, прозорість та підзвітність є обов'язковими умовами роботи державних інститутів, досить різнобічно й ґрунтовно розглядається такими науковцями, як В.Б. Авер'янов [1], В.Т. Александров, В.О.

Гусєв [2], І.Коліушко, В. Тимошук, [3], М.И. Лібаракіна [4], Мілан Кубр [5], Гай Холліс, Карін Плоккер [6]. Між тим саме систематизації даних про цю найважливішу форму діяльності владних інститутів приділяється недостатня увага.

МЕТА СТАТТІ

Характеристика послуг, що надаються органами державного управління (публічної адміністрації) країн з розвинутою економікою, а також обґрунтування підстав і напрямів удосконалення процесів надання державних послуг, їх типологія, класифікація та систематизація.

ОСНОВНА ЧАСТИНА

На межі століть відбулось "збіднення" традиційних форм державних дій, заснованих на жорсткому адмініструванні, суворій ієрархії, централізації, дотаційних ресурсах тощо. Це призвело до того, що виникли більш адаптовані моделі поведінки держави. Держава стає все більш маневреною; вона наче "відсторонюється", відмовляється від частини своєї влади і діє спільно зі своїми партнерами. В свою чергу такий "маневр" дає змогу державі поставити на службу суспільству ресурси і експертизу багатоманітних політичних і економічних суб'єктів; залучити різноманітні "здібності" діючих акторів та реалізувати спільні проекти, розподіляючи з іншими суб'єктами відповідальність за прийняття рішень, які виробляються під

час спільного інтерактивного пристосування один до одного. В кінцевому результаті цей процес відбувається в інтересах кожної держави, її інституціонального середовища й культури. Рух від "держави-опікуна" до "держави-партнера" є еволюцією, яка продиктована необхідністю вироблення нових публічних дій. Ця еволюція дає можливість унікального використання влади, покладеної колись на державу, і об'єктивно спрямовує владу до дій в відповідності до інтересів людей. Поняття "нового управління", таким чином, показує на зв'язок з рефлексією над більш ефективними і дієвими засобами управління державою і суспільством в суспільстві, яке стає все більш глобальним, інтерактивним, комунікаційним. Ця еволюція в соціальному плані дозволяє здійснити шлях від "ієрархічної" держави, яка являє собою колись класичну парламентську модель, що притаманна більшості держав західної Європи, до так званої рецептивної моделі держави, яка є результатом політичних дебатів з початку 80-х років. Політичне завдання "рецептивної" моделі полягає в тому, щоб гарантувати відповідальність системи перед конкретними вимогами громадян. Тому базова орієнтація суспільних організацій спрямована, в першу чергу, на громадян, а базовий організаційний принцип можна визначити як "bottom-up", тобто "невичерпність, безкінечність перетворень" [7].

Саме тому в адміністративному праві провідних країн Заходу (Франція, Англія тощо) правовий інститут управлінських послуг є досить розробленим і діє протягом багатьох століть. Цей інститут доволі точно відображає місце демократичної держави у відносинах з людиною і суспільством. Людина все більшою мірою починає розглядатись як клієнт і споживач послуг, що надаються державними, регіональними та місцевими установами та відомствами, у зв'язку з цим діяльність установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Успішність роботи цих установ, підприємств і відомств залежить від додаткових функцій і розвитку нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують результат. У демократичних суспільствах послуги — це функції, що добровільно передані владі громадянським суспільством, які останнє фінансує (через податки) і контролює їх виконання шляхом використання різних механізмів здійснення прямої і опосередкованої демократії, на різних рівнях суспільного життя — від загальнодержавного до місцевого. Крім того, у необхідних випадках спільноти громадян через органи місцевого самоврядування,

громадські об'єднання, безприбуткові організації також надають послуги населенню. Водночас ситуація залежить від традицій, загальної культури населення, досвіду державотворення у тій чи іншій країні.

Аналіз наукових джерел дозволяє дійти висновку, що саме публічна (державна) послуга є основною формою реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади у країнах Європейської Співдружності, де відкритість, прозорість та підзвітність є обов'язковими умовами роботи державних інститутів. Важливою ланкою адміністративно-територіальних перетворень у країнах західної Європи є децентралізація управління і передача на місцевий рівень низки повноважень. "При проведенні муніципальних реформ виявилось бажання зберегти існуючі муніципальні завдання і, перш за все, школи для дітей, соціальні послуги, лікарні. Муніципальні органи не могли забезпечити розширення цієї сфери, однак воно стало необхідним наслідком технічного і фінансового розвитку". Тому необхідно збільшити розміри муніципалітетів, перш за все у сільській місцевості [10]. Вагомим є досвід країн Західної Європи в наданні та визначенні ефективності управлінських послуг. Західна Європа сьогодні має досвід надання послуг населенню не лише на регіональному, але й на державному рівні. За останні 48 років рівень регіоналізації ЄС сприяє реформаційним процесам, визначаючи загальні умови здійснення регіональної політики. Згідно з нею держава розробляє стратегію розвитку підпорядкованих регіонів, на рівні останніх головною стає функція залучення громадян до реалізації конкретних ініціатив [11, с. 48]. Усі разом учасники процесу оптимальність у досягненні можливого результату, а не виконують розпорядження згори. В ЄС сьогодні існує парадигма, відповідно до якої здійснюється "саморозвиток регіонів на основі врахування державою їх інтересів та одночасного перенесення відповідальності за розвиток регіонів на субнаціональний рівень" [12].

Певний досвід проведення реформ накопичено в країнах колишнього соціалістичного "табору", зокрема у Польщі, Східній Німеччині, Чехії, Угорщині. У Польщі реформа розпочалася ще у 1990 р. прийняттям законодавчих актів, в основу яких були покладені принципи субсидарності та пріоритетності прав громадян. Базою для проведення реформ була обрана громада — гміна та гмінне самоврядування. За умови збереження ієрархічної треступеневої побудови владної вертикалі був здійснений перерозподіл повноважень на користь місцевого самоврядування. Із загальної кількості повноважень, що стосу-

ються виконання громадських послуг, на органи самоврядування покладено 65%. Серед них — 30% виконуються органами самоврядування воєводства, решта — повітами та гмінами. Тим часом воєвода виконує всього 5% повноважень. Адміністративні повноваження розподілені таким чином: 58% виконуються органами місцевого самоврядування, 11% — самоврядування воєводського рівня. [161, с. 53]. Таким чином, головне завдання державної влади і органів місцевого самоврядування Польщі полягає у необхідності надавати послуги населенню.

У Чехії пішли шляхом організації місцевих громад незалежно від кількості населення. В результаті 60% громад тут складають ті, що об'єднують менше ніж 500 громадян, 8% — менше 1000. При цьому відчутна серйозна нестача коштів та відсутність кадрів, що забезпечували б необхідні обсяги послуг для населення [11].

У Великій Британії, наприклад, виділено 40 основних сфер державних послуг, надання яких контролюється Кабінетом міністрів. Для їх регламентування розроблено відповідну кількість так званих хартії, кожна з яких встановлює стандарти послуг, що може одержати споживач від конкретних державних установ у таких сферах, як освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинку оподаткування та ін. Додатково до них місцеві органи влади Великої Британії розробили, з урахуванням конкретних умов різних районів, муніципальні хартії послуг у сфері охорони здоров'я, громадської безпеки, пожежної охорони тощо, яких вони зобов'язались дотримуватись. Причому британські регламенти (хартії) встановлюють такі критерії якості надання послуг: наявність розроблених стандартів рівня забезпеченості послугами та їх якості, інформаційна відкритість і повнота інформації про послуги й порядок їх надання; можливість вільного вибору, доступність послуг; право на апеляцію в разі незадовільної якості; поважання прав громадян при наданні послуг; ефективне використання ресурсів під час здійснення послуг; введення інновацій у технологію й організацію надання послуг; залучення споживача до спільної роботи з провайдером послуг; зворотній зв'язок з населенням; ступінь задоволеності споживачів кількістю та якістю наданих послуг. Була завершена реформа фінансування державного сектору. В 1997—1998 рр. було введено в дію систему угод про державні послуги. Вони являють собою рамкову систему управління на основі результатів діяльності. Кожний міністр заключає з казначейством таку угоду, яка за відповідними обгрунтуванням виділяє трьохрічні асигнування на ре-

лізацію програм відповідному відомству.

Характерною рисою перетворень останньої чверті ХХ початку ХХІ ст. у державному управлінні та регіонально-адміністративному менеджменті багатьох країн є те, що його тверда ієрархічна конструкція, яка складалася протягом століть і переважала до останнього часу практично в усіх країнах світу, змінюється гнучкими, ринково орієнтованими формами. Це не просто перехід до стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві і характеру їх взаємозв'язку з громадянами. У процесі тривалої міжнародної наукової дискусії виявилось, що бюрократія не єдиний шлях забезпечення діяльності публічного (державного) менеджменту, що з часом адаптуються до організації державного сектору. Доводилось і те, що публічні організації не завжди повинні діяти прямо, вони можуть діяти і побічно, за допомогою субсидій, контрактів або через різні регуляторні механізми. Був визнаний факт неможливості повного розподілу політичної і адміністративної діяльності, оскільки вони тісно переплетені, і те, що в основі кращої підзвітності лежать суспільні вимоги. Усі ці висновки наукових дискусій спричинилися до того, що у багатьох країнах почала впроваджуватися принципово нова модель державного управління — "публічний менеджмент", "новий публічний менеджмент" та ін. Переважного розвитку теорія "новий публічний (державний) менеджмент" (new public management — NPM) набула у США, Великобританії, Канаді, Австралії та Новій Зеландії.

Один із авторів моделі NPM — К. Худ — виділяє такі основні доктрини:

- фокусування на управлінні і ефективності, а не на політиці;
- перебудова публічних (державних) бюрократій в агентства, які б мали справу одне з одним на споживчій основі;
- скорочення витрат;
- стиль управління, який, крім іншого, наголошує на кінцевому результаті, обмежених в часі контрактах, матеріальних стимулах і свободі управління [8].

Автори іншого варіанта — "підприємницького уряду" — Д. Осборн і Т. Геблер — відзначають десять пунктів, які його характеризують:

1. Забезпечення конкуренції між постачальниками послуг.
2. Наділення значними повноваженнями громадян, передачу контрольних функцій від бюрократії громаді.
3. Під час вимірювання ефективності агентств зосередженість не на витратах, а на кінцевих результатах.

4. Керівництво у своїй діяльності цілями, а не правилами і нормами.

5. Ставлення до своїх клієнтів як до споживачів, з наданням їм права вибору.

6. Спрямування зусиль на заробляння грошей, а не тільки на їх витрату.

7. Децентралізація влади.

8. Надання переваги ринковим, а не бюрократичними механізмам.

9. Фокусування не просто на наданні соціальних послуг, а на активізації всіх секторів для здійснення погоджених дій з метою розв'язання суспільних проблем [9].

Основні ідеї праці Д. Осборна і Т. Геблера "Новий винахід уряду", яка побачила світ у 1992 році, уже в 1993 році були озвучені колишнім віце-президентом США Альбертом Гором і прийняті до практичного виконання. У доповіді А. Гора відзначаються чотири магістральні принципи, покликані перебудувати систему державного управління в США:

1. Перехід від системи, в якій чиновники відповідальні за виконання правил, до системи, в якій вони відповідальні за досягнення результатів.

2. Верховенство споживачів.

3. Стимулювання співробітників на досягнення результатів.

4. Забезпечення кращого управління за менших витрат.

У процесі розроблення стандартів послуг, які надаються державними установами США, з'ясувалося, що багато органів управління не уявляють собі, на яких клієнтів вони працюють. Це було наслідком того, що діяльність згаданих органів, по-перше, мала не цільовий, а "процесний" характер (орієнтований на процес регулювання, управління, контролю, а не на задоволення потреб громадян), по-друге — навіть у ринково орієнтованій країні, такій як США, запровадження методів управління, притаманних приватному сектору, стримується чиновництвом, не зацікавленим у кінцевому результаті [10]. Водночас саме визначення груп клієнтів-споживачів дало змогу виявити соціальні пріоритети надання державних послуг. Серед таких груп: особи, які потребують соціального захисту (і отримують допомогу від федерального та місцевого урядів); підприємці; громадськість; суб'єкти, які перебувають у правових відносинах; представники сфери управління природними ресурсами; наукове та академічне співтовариство; працівники місцевих урядів, місцевого самоврядування, інші партнери федерального уряду; мандрівники. Туристи, американці, які виїхали за кордон; федеральний уряд США та федеральні службовці; військові ветерани. Ці групи фактично є категоріями проблемно-клієнтної типології державних послуг, орієнтованої на

оптимізацію соціальної ефективності й розробленої відповідно до соціальних пріоритетів США.

Останнім часом концепції нового адміністративного менеджменту торкнулися і Японії. Причому в Японії праці з проблематики NPM тісно пов'язані з подальшим розвитком теорії і практики японської державної політики, а деякі з них мають доволі критичний характер відносно впровадження NPM у своїй країні.

З 1990 р. тривають перетворення в досліджуваній сфері суспільного життя в Росії. Що стосується реформування технологій функціонування виконавчої влади, то воно в Росії має своєю кінцевою метою, відповідно до офіційних документів [9] підвищення ефективності і якості виконання державою її конституційних функцій та надання державних послуг на основі втілення різноманітних механізмів оптимізації використання бюджетних коштів і налаштування стимулів державних службовців. Під державними послугами розуміють, згідно з проектом концепції від 10 вересня 2004 р., "нормативно встановлений спосіб участі державного органу в забезпеченні прав і свобод громадян і установ державними органами, якими здійснюється через взаємодію фізичного і юридичної особи (користувача) з державними органами чи державними службовцями в межах їх компетенції". В цьому визначенні істотно відрізняється від підходів, які реалізуються в країнах ЄС, де стандарти якості охоплюють згадані види послуг, які надаються державним школам, лікарням тощо. В концепції запропоновані наступні відмінні ознаки державної послуги:

— індивідуальність надання (надається конкретній фізичній чи юридичній особі);

— звернення (в зв'язку з реалізацією прав і обов'язків) користувачів державних послуг до державного органу;

— надання послуги безпосередньо в державному органі;

— здійснення цієї послуги в силу об'єктивних соціально-економічних причин не може бути переданими комерційним чи некомерційним організаціям і їх об'єднанням.

ВИСНОВКИ

1. Подальші дослідження мають бути пов'язані з належною за законодавчою рівні інституалізацією діяльності державних органів як суб'єктів надання державних послуг за аналогією з країнами Євросоюзу.

2. Існує багато форм реформування місцевого самоврядування, елементи яких можуть бути використані в Україні лише з урахуванням можливостей, культурних традицій і регіональних особливостей. Координація і кооперація між громадяна-

ми виступає основною для вирішення питань, пов'язаних з наданням послуг населенню.

3. На зміну традиційному адміністративному менеджменту як на державному, так і на регіональному рівнях приходиться нова парадигма, за якою людина і громадянин має перетворюватися з об'єкта послуги на її суб'єкта, а не навпаки, як це має місце зараз.

Література:

1. В.Б. Авер'янов. До питання про поняття так званих "управлінських послуг" // Право України. — 2002. — № 6. — С. 125—127.

2. В.Т. Александров, В.О. Гусев. Послуги системи державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. — Х: Вид-во ХарНаду "магістр", 2003. — № 3 (18). — С. 208—213.

3. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги — живий інститут адміністративного права // Право України. — 2001. — № 5. — С. 30—34.

4. М.И. Либаракіна. Зарубежный опыт организации местного самоуправления // Политика: анализ, хроника, прогноз. — М., 2003—2004. — № 3—4. — С. 225—237.

5. Кубр М. Управленческое консультирование: В 2 т. — М.: Интерэксперт, 1992.

6. Холлис Г. Пробуждение спящей красавицы. На пути к долговременному предоставлению социальных услуг в странах с переходной экономикой / Г. Холлис, К. Плоккер. — Brussels: Tacis, 1998. — 409 с.

7. Thompson F. The New Public Management // Journal of Policy Analysis and Management. — 1997. — Vol. 16. — № 1. — p. 165—176.

8. Г.В. Атаманчук. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пос. — М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. — 302 с.

9. Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч. — Часть II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. А.В. Сморгунова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — 495 с.

10. Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления. — <http://www/ime.kaluma.ru//Dimed> 32 him IME дайджест.

11. Регіоналізація і вибори як засоби вдосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика: Моногр. / В.В. Лісничий, В.О. Грищенко, О.В. Радченко та ін.; За заг. Ред. О.О. Дьоміна; Кер. авт. кол. В.В. Лісничий. — Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2000. — 67 с.

12. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України (проект Київ. центру Інституту Схід—Захід). — К.: Логос, 2000. — 67 с.