

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-3\(15\)-218-225](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-3(15)-218-225)

Столар Вадим Михайлович,

аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Україна, 01601, місто Київ, вул. Володимирська, 64/13, тел.: (044) 239-31-12, e-mail: sto-nauk@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-1493-6830>

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ (НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ)

Анотація. На основі вивчення зарубіжного досвіду удосконалення системи надання державних послуг, автором запропоновано механізми вдосконалення системи державних послуг в Україні. Аргументовано, що досвід зарубіжних країн у застосуванні таких механізмів, як регламентація, стандартизація, оптимізація, реінжиніринг, може бути ефективно застосований в Україні. Виявлено, що важливою умовою ефективного публічного управління є регламентація і стандартизація його основних процесів та результатів. Аргументовано, що ці механізми будуть сприяти ефективності функціонування системи державних послуг в Україні.

У цьому зв'язку, автор виокремив основні цілі оптимізації та автоматизації державних послуг. До основних цілей належать такі, як відсіювання надлишкових адміністративних процедур і, відповідно, структурних підрозділів, які їх проводять, спрощення документообігу, скорочення термінів надання державних послуг, налаштування інформаційно-комунікативного забезпечення усіх елементів системи державних послуг.

Показано, що в Україні є актуальною організація інформаційної комунікації між центральними органами виконавчої влади та урядом, а також між центральними і місцевими органами влади через офіційні веб-сторінки, в режимі он-лайн, розширення мережі доступу громадян до інформації про закони, нормативні акти, звіти, новини через пошукову систему Інтернет на відповідних сайтах. Наголошено, що потребує удосконалення механізм транзакційної присутності, яка передбачає інтективну взаємодію між громадянином та урядом.

Автор аргументував, що зарубіжний досвід оптимізації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою впровадження сучасних інформаційних комунікаційних технологій подає приклад кількох ефективних напрямів: електронний документообіг, електронний уряд, система «єдиного вікна». Ці інструменти є перспективами подальшого, більш глибокого та актуального дослідження даної теми.

Ключові слова: послуга, публічна послуга, державна послуга, муніципальна послуга, адміністративна послуга, соціальна послуга, регламентація, стандартизація, реінжиніринг.

Stolar Vadym Mihailovich,

Postgraduate student of Public Administration Department of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, 64/13, Volodymyrska Street, City of Kyiv, Ukraine, 01601, tel. : (044) 239-31-12, e-mail: sto-nauk@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-1493-6830>

MECHANISMS FOR IMPROVING THE PUBLIC SERVICE SYSTEM IN UKRAINE (ON THE BASIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE)

Abstract. Based on the study of foreign experience in improving the system of public services, the author proposes mechanisms for improving the system of public services in Ukraine. It is argued that the experience of foreign countries in the application of such mechanisms as regulation, standardization, optimization, reengineering, can be effectively applied in Ukraine. It is revealed that an important condition for effective public administration is the regulation and standardization of its main processes and results. It is argued that these mechanisms will contribute to the efficiency of the public service system in Ukraine.

In this regard, the author highlighted the main goals of optimization and automation of public services. The main goals are such as eliminating redundant administrative procedures and, accordingly, the structural units that conduct them, simplifying paperwork, reducing the time of public services, setting up information and communication support for all elements of the public service system.

It is shown that in Ukraine it is important to organize information communication between central executive bodies and the government, as well as between central and local authorities through official websites, online, expanding the network of public access to information about laws, regulations, reports, news through the Internet search engine on relevant sites. It was emphasized that the mechanism of transactional presence, which provides for interactive interaction between citizens and the government, needs to be improved.

The author argued that foreign experience in optimizing the activities of public authorities and local governments through the introduction of modern information and communication technologies provides an example of several effective areas: electronic document management, e-government, the «single window» system. These tools are prospects for further, deeper, and more relevant research on this topic.

Keywords: service, public service, public service, municipal service, administrative service, social service, regulation, standardization, reengineering.

Постановка проблеми. У сучасних моделях державного управління, які спираються на ідею сервісної держави, зростає роль інституту державних послуг, що спонукає уряди шукати різноманітні способи удосконалення процесу надання державних послуг. Україна лише стала на подібний шлях модернізації державного управління. Відтак, є потреба вивчення зарубіжного досвіду. Було б помилково вважати, що той чи інший національний варіант механізму надання державних послуг буде однаково ефективним для будь-якої країни. Державна реформа в Україні, в рамках якої розглядаємо проблеми вдосконалення державних послуг, не має калькувати зарубіжний досвід, але враховувати основоположні принципи модернізаційних процесів. Тому, цікавим і корисним для вивчення можливості впровадження такого досвіду у пострадянських країнах є приклади країн з усталеними демократичними цінностями. У таких політичних системах постулюється особлива роль інституту державних послуг, а відносини між державою та суспільством – як рівнозначні. Високі досягнення у реформуванні державних послуг у США, країнах Західної Європи та деяких азіатських країн дають підстави для глибинного аналізу такого досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науковій літературі з державного управління та економіки тема сутності сервісної держави розкривається на досить глибокому рівні. Разом з тим, наявність великої кількості праць з даної тематики не забезпечує актуальне розуміння основоположних принципів та методів вдосконалення системи дер-

жавних послуг у контексті здійснюваної реформи державного управління в Україні. Питання щодо шляхів підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні дослідження Н.С. Грабаром [1]. Державне управління та європейська інтеграція досліджують Д. В. Вітер, Л. Л. Прокопенко, О. М. Руденко, Л. М. Усаченко та іншими [2; 3-8]. Нормативно-проектне забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Європейському Союзі представлено в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень. Ю. П. Шаров та І.А. Чикаренко вивчали європейські стандарти публічного управління [4].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідити практику вдосконалення системи державних послуг у країнах Західної Європи та США, запропонувавши дієві механізми вдосконалення системи надання державних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжний досвід вдосконалення державних послуг свідчить, що важливою умовою ефективного публічного управління є регламентація і стандартизація його основних процесів і результатів [5-7; 12-13]. Регламентація державних послуг, по суті, є інвентаризацією всіх адміністративних дій і процесів, що встановлює терміни і послідовність процедур та дій органів влади, а також порядок їх взаємодії із споживачами послуг (фізичними або юридичними особами). Головним інструментом такої «інвентаризації» є регламенти – своєрідні інструкції, що впорядковують ту чи іншу діяльність. Адміністративний регламент – це правила, які визначають порядок виконання дій для реалізації функцій органами

державної влади, визначають умови, результати, а також учасників взаємодії. З огляду на активізацію пошуків шляхів оптимізації процесу надання державних послуг, актуалізується поняття електронних адміністративних регламентів, які для інтеграції роботи органів державної влади та місцевого самоврядування використовують інформаційно-комунікативні технології. Отже, завдяки впровадженню регламентів з використанням можливостей інформаційно-комунікаційних процесів відбувається модернізація управлінських процесів. Причини потреби удосконалення системи державних послуг такі: неефективність адміністративно-управлінських процесів в органах виконавчої влади; відсутність стандартів якості та низька доступність державних послуг; складність процедури отримання державних послуг; недосконалість або відсутність процедури контролю та оцінки діяльності органів виконавчої влади. Отже, метою регламентації державних послуг є впорядкування процесу і результату надання державних послуг, роблячи їх чіткими і прозорими для контролю ззовні.

Регламентація адміністративних процедур є важливим елементом комплексного процесу модернізації державного управління, в тому числі, базовим елементом для стандартизації державних послуг. «Стандарт» тлумачиться як зразок, шаблон, трафарет, еталон, який не має нічого оригінального і прийнятий за вихідний для зіставлення з ним інших подібних об'єктів, або як нормативно-технічний документ, що встановлює одиниці виміру, терміни їхнього визначення, вимоги до послуг тощо. Стандарт державної послуги є збалансованим по-

казником якості послуги, який повинен оптимально узгоджувати інтереси замовника та можливості виконавця послуги. Країни клієнтоорієнтованої моделі державного управління вдаються до такого методу вдосконалення державних послуг, намагаючись подолати високий рівень корупції, спричинений невпорядкованими обов'язками органами державної влади перед суспільством, необґрунтованість об'єму державного бюджетування у сфері надання послуг, зниження соціально-економічної ефективності державних послуг, низький рівень обслуговування (тривалість очікування послуги, неефективність документообігу в стилі «довідка на довідку», ускладнений доступ до інформації тощо). З огляду на зазначені фактори, основними завданнями стандартизації державних послуг є визначення критерію оцінки якості державних послуг, стимуляція внутрішніх резервів ефективності державних послуг (подолання дискримінації споживачів послуг за соціальними, фізіологічними, національними чи іншими ознаками), закріплення змінних вимог до якості і доступності державних послуг, переорієнтація діяльності органів державної влади на інтереси споживачів послуг, підвищення якості та ефективності адміністративних процедур, уніфікація вимог (стандартів) взаємодії надавача і споживача послуг, переорієнтація фінансування державних послуг на результат. Тож варто зазначити, що різні країни, які здійснюють процес стандартизації та регламентації державних послуг, демонструють різні національні підходи. У Великобританії стандарти якості сприймаються «як цілі, які повинні бути виконані і на-

віть перевершені», то в Італії стандарти якості асоціюються з юридичними зобов'язаннями. В офіційних виданнях рідко зустрічаються вирази типу «стандарти, які ми прагнемо досягти» або «зростання стандартів». Натомість італійські закони, що регламентують дії асоціацій споживачів, прямо говорять про визнання в якості фундаментальних прав споживачів і користувачів надання їм публічних послуг відповідно до стандартів ефективності та якості [7-9]. Французька Хартія Маріанна визначає цілі впровадження Хартії (стандартів), як спрощення доступу до служб, чуйне і ввічливе ставлення до клієнтів, зрозуміла відповідь на всі запити у встановлений термін, систематична реакція на усі скарги клієнтів, «ми прислуховуємося до вашої думки, щоб рухатися вперед» [5]. У Канаді, виходячи з концепції внутрішніх і зовнішніх стандартів, у країні розроблено «Цілі з надання послуг» для внутрішнього користування на рівні міністерств з метою контролю за роботою щодо покращення рівня обслуговування та підвищення рівня задоволеності громадян, а також «Стандарти надання послуг» для зовнішнього користування – у формі «Хартій надання послуг», що дозволяє досягти успіху у сфері оцінювання якості послуг. При цьому стандарти послуг, зазвичай, мають дві складові: стандарт послуги як «мета» та власне «стандарт послуги» [5]. Перший являє собою відсоток (або інший вимірюваний показник) очікуваного досягнення заявлених стандартів послуг (як-от, підрозділ прагне досягти встановленого стандарту в 90 % наданих послуг), є внутрішнім критерієм, тому доводиться до відома лише персоналу. Дру-

гий – це зобов'язання суб'єкта надання послуги у вигляді публічної заяви, де описується рівень обслуговування, на який можуть очікувати клієнти, написаної з точки зору самих клієнтів (наприклад, після отримання заповненої клієнтом заяви, рішення щодо неї має бути прийнято, зазвичай, упродовж 10 робочих днів). Отже, стандартизація в державному управлінні – це діяльність з встановлення правил надання державних послуг, спрямована на забезпечення можливості отримання державних послуг громадянами та організаціями в певних обсягах і певної якості.

У контексті модернізації державного управління в Україні, варто відзначити, що в низці зарубіжних країн поряд з регламентацією та стандартизацією державних послуг успішно впроваджуються заходи з оптимізації та автоматизації роботи органів державного управління. Оптимізація процесу надання державних послуг означає підвищення якості послуги шляхом спрощення самого процесу її надання (скорочення строку очікування та надання, переліку документів, кількості задіяних службовців та кабінетів тощо).

Комплексним напрямком оптимізації державних послуг є реінжиніринг державних послуг. Це діяльність, спрямована на радикальну перебудову поточної практики надання державної послуги. Об'єктом реінжинірингу є не організація, а процеси. «Це принципове переосмислення і радикальна перебудова процесів для досягнення кардинальних покращень критичних сучасних показників ефективності» [6, с. 15]. Разом з тим, принциповою відмінністю реінжинірингу від інших процесів

реформування є те, що в ході реінжинірингу визначається вся сукупність взаємопов'язаних між собою державних послуг і функцій, а також всі державні і організації, які безпосередньо чи опосередковано беруть участь і зацікавлені в результатах їх надання.

Отже, в Україні потребують розгляду такі заходи реінжинірингу державних послуг та сфер державного регулювання, як ліквідація послуги, передача повноважень на інший рівень влади, іншому органу виконавчої влади, зміни державної послуги, встановлення нового державного повноваження, виключення надлишкових та дублюючих адміністративних процедур, зміни адміністративних процедур, встановлення нових адміністративних процедур, встановлення, оптимізація складу документів, необхідних для надання адміністративної послуги з точки зору наявності в них відомостей, необхідних для прийняття рішення про надання чи відмову в наданні послуги, визначення кола уповноважених органів виконавчої влади та організацій, що беруть участь у наданні державної послуги, визначення, уточнення критеріїв прийняття рішення про надання адміністративної послуги, підстав для відмови в наданні послуги, встановлення порядку надання послуги, підвищення комфортності отримання державних послуг, у тому числі забезпечення дотримання стандартів обслуговування при наданні державних послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зарубіжний досвід вдосконалення державних послуг свідчить, що важливою умовою ефективного публічного управління є регламентація і стандартизація його

основних процесів та результатів, що може мати застосування в Україні та суттєво сприятиме ефективності функціонування системи державних послуг. З точки зору оптимізації державних послуг варто розглядати крізь призму таких цілей оптимізації та автоматизації державних послуг, як відсіювання надлишкових адміністративних процедур і, відповідно, структурних підрозділів, які їх проводять, спрощення документообігу, скорочення термінів надання державних послуг, налаштування інформаційно-комунікативного забезпечення усіх елементів системи державних послуг.

Зарубіжний досвід оптимізації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою впровадження сучасних інформаційних комунікаційних технологій подає приклад кількох ефективних напрямів: електронний документообіг, електронний уряд, система «єдиного вікна», які є перспективами подальшого, більш глибокого та актуального дослідження даної тематики, оскільки в Україні є актуальною організація інформаційної комунікації між центральними органами виконавчої влади центрального уряду, а також між центральними і місцевими органами влади через офіційні веб-сторінки, а також в режимі он-лайн, розширення мережі доступу громадян до інформації про закони, нормативні акти, звіти, новини тощо через пошукову систему Інтернет на відповідних сайтах, потребує удосконалення механізм транзакційної присутності, яка передбачає інтерактивну взаємодію між громадянином і урядом та мережеве електронне урядування через інтегровані між собою сервіси G2G (держава-держава),

G2C (держава-громадянин) і C2G (громадянин-держава).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Грабар Н.С. Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 33-39.

2. Гинтова М.А., Жулин А.Б., Костырко А.А., Плаксин С.М., Синятуллина Л.Х. Реинжиниринг государственных услуг, комплексных сфер государственного регулирования: вопросы методологии. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012, № 1. С. 7 – 25.

3. Державне управління та європейська інтеграція: еволюція поглядів: [навч. посіб.] / Д. В. Вітер, Л. Л. Прокопенко, О. М. Руденко, Л. М. Усаченко. К.: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 153 с.

4. Європейський досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України. *Аналітична доповідь*. НІСД. К., 2014. 76 с.

5. Тихонова Д.С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг. *Право і Безпека*. 2014. № 4. С. 70-75.

6. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе. М. 2007. 287 с.

7. Шаров Ю. П. Чикаренко І.А. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. *Державне управління та місцеве самоврядування. Збірка наукових праць*. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 1 (4). С. 295 – 304.

8. Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 69-76.

9. Шереметьєва Л. А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.

10. Шульга М. А., Коновалова М. В. Інновації в державному управлінні як умова розбудови сервісної держави. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління* 1 (1) 2014. С. 97-100.

11. Щербаківська Л.М. Концептуалізація державних послуг. *Вісник Академії митної служби України. Серія : Державне управління*. 2014. № 2. С. 120–124.

12. Mystery Shopping Providers Association Europe (MSPA Europe). URL: http://mspa_eu.org/en/news.html.

13. Single market for services (White Paper on Services of General Interest, «Services» Directive). URL: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/index_en.htm.

14. UNPD. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNPD Policy Document. 2002. URL: <http://magnet.unpd.org>.

REFERENCES:

1. Ghrabar N.S. (2015). Shljakhy pidvyshhennja jakosti nadannja administratyvnykh posluh v Ukrajinі [Ways to improve the quality of administrative services in Ukraine]. *Aktualjni problemy derzhavnogho upravlinnja – Actual problems of public administration*. 1. 33-39 [in Ukrainian].

2. Gintova, M.A., Zhulin, A.B., Kostyrko, A.A., Plaksin, S.M., Sinyatullina, L.Kh. (2012). Reinzhiniring gosudarstvennykh uslug, kompleksnykh sfer gosudarstvennogo regulirovaniya: voprosy metodologii [Reengineering of public services, complex spheres of state regulation: questions of methodology]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya – Issues of state and municipal administration*. 1. 7 – 25 [in Russian].

3. Viter, D. V. , Prokopenko, L. L., Rudenko, O. M., Usachenko, L. M.. *Derzhavne upravlinnja ta jevropejsjka integracija: evoljucija pohljadiv [Public administration and*

European integration: the evolution of views] (2013) [in Ukrainian].

4. *Jevropejskijj dosvid normativno-proektnogho zabezpechennja rozvytku informacijnogho suspiljstva: vysnovky dlja Ukrajiny* [European experience of normative-project support of information society development: conclusions for Ukraine] (2014). Analitychna dopovid.. – Analytical report. [in Ukrainian].

5. Tykhonova D.S. (2014). Zarubizhnyj dosvid nadannja administrativnykh poslugh [Foreign experience in providing administrative services]. *Pravo i Bezpeka* – Law and Security. 4. 70-75. [in Ukrainian].

6. Hammer M. (2007). *Reinzhiniring korporatsii: Manifest revoljutsii v biznese* [Corporate Reengineering: A Manifesto of the Business Revolution] [in Russian].

7. Sharov Ju. P. Chykarenko I.A. (2010). Jevropejski standarty publichnogho upravlinnja: proekcija na municypalnjy rivenj [European standards of public administration: projection to the municipal level]. *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja. Zbirka naukovykh pracj – Public administration and local self-government. Collection of scientific works*. 1 (4). 295 – 304 [in Ukrainian].

8. Sharov Ju.P., Mamatova T.V. (2013). Mizhnarodni praktyky ghromadsjkogho monitoringhu nadannja publicznykh poslugh [International practices of public monitoring of public services]. *Aspekty publichnogho upravlinnja – Aspects of public administration*. 2. 69-76 [in Ukrainian].

9. Sheremetjjeva L. A., Beca I.I. (2012). Konceptualjni pidkhody, typy ta vydy derzhavnykh poslugh v Jevropejskomu Sojuzi ta

v Ukrajini: porivnjaljnyj analiz [Conceptual approaches, types and kinds of public services in the European Union and in Ukraine: a comparative analysis]. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>. [in Ukrainian].

10. Shuljgha M. A., Konovalova M. V. (2014). Innovaciji v derzhavnomu upravlinni jak umova rozbudovy servisnoji derzhavy [Innovations in public administration as a condition for the development of the service state]. *Visnyk Kyjivskogho nacionaljnogho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnja – Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration* 1 (1). 97-100 [in Ukrainian].

11. Shherbakivs'jka L.M. (2014). Konceptualizacija derzhavnykh poslugh [Conceptualization of public services]. *Visnyk Akademiji mytnoji sluzhby Ukrainy. Serija : Derzhavne upravlinnja – Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Series: Public Administration*. 2. 120–124 [in Ukrainian].

12. Mystery Shopping Providers Association Europe (MSPA Europe) (2015). URL: http://mspa_eu.org/en/news.html. [in English].

13. Single market for services (White Paper on Services of General Interest, «Services» Directive) (2014). URL: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/index_en.htm. [in English].

14. UNPD. Good Governance and Sustainable Human Development (2002). Governance for Sustainable Human Development. A UNPD Policy Document. URL: <http://magnet.unpd.org> [in English].