

УДК 351.84

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.41>**А. О. Чечель**

доктор економічних наук, доцент,
завідувачка кафедри публічного управління та адміністрування
Донецького державного університету управління

Р. А. Омелянович

керуючий справами виконавчого комітету
Запорізької міської ради,
магістрант освітньо-професійної програми «Адміністративний менеджмент»
Донецького державного університету управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті доведено, що основною соціальною цінністю та ключовим завданням публічного управління є людина, її свободи та права, надання якісних послуг громадянам. Доведено, що показником ставлення державної влади до осіб, ступеня поваги до їхніх прав і свобод є показник якості надання адміністративних послуг. Обґрунтовано необхідність підвищення якості вітчизняної системи надання адміністративних послуг в умовах формування громадянського суспільства.

Метою статті є визначення особливостей державного управління у сфері надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу для підвищення якості вітчизняної системи надання адміністративних послуг.

Визначено поняття «адміністративні послуги». На основі аналізу зарубіжного досвіду функціонування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг населенню (Франція, Німеччина, Великобританія, Бельгія, Португалія, Польща, Латвія, Естонія) визначено основні форми надання адміністративних послуг у європейських країнах («універсами послуг», «єдине вікно» та електронні послуги) і ключову функцію уряду – надання якісних муніципальних послуг населенню. Обґрунтовано, що більшість держав має власний досвід у цій сфері, який зумовлений політичними, правовими, культурними та історичними особливостями кожної з країн.

Європейська практика свідчить, що інститут надання адміністративних послуг є чітко налагодженим механізмом, який спрямований на підвищення якості життя населення, раціональне та ефективне вирішення проблем громадян. Серед особливостей державного управління у сфері надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу визначено, що у більшості розвинених країн світу закони про адміністративні послуги відсутні, натомість ефективно діють закони, кодекси (програми) про адміністративну процедуру, що підвищують відповідальність суб'єктів надання послуг за їх якість.

Доведено, що зарубіжні практики процедури надання адміністративних послуг із використанням новітніх технологій, громадського моніторингу, відповідного правового та організаційного забезпечення можуть бути використані у вітчизняній практиці для підвищення якості системи надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна реформа, інститут державної влади, електронна інфраструктура, публічні послуги, е-послуга, електронний підпис.

Постановка проблеми. Сучасна система державного управління потребує системних, комплексних реформ, які повинні бути максимально прозорими

та ґрунтуватися на європейських цінностях, оскільки факт, що Україна прагне увійти до Європейського Співтовариства, є беззаперечним. Визначення механізмів та інструментів модернізації державного управління в Україні має базуватися на

основних принципах роботи Європейського Союзу. Одним із таких принципів є створення умов для отримання населенням країни якісних, своєчасних адміністративних послуг.

Актуальність дослідження механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг зумовлена розбалансованістю системи регулювання процедур у взаєминах органів державної влади із фізичними та юридичними особами, а також відсутністю чіткої і зрозумілої ідеології таких взаємин, побудованої на засадах рівності, відкритості і верховенства права. Вирішення зазначеної проблеми є надзвичайно важливим в умовах формування громадянського суспільства, оскільки саме якість надання адміністративних послуг є показником ставлення державної влади до осіб, ступеня поваги до їхніх прав і свобод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематиці правової природи визначення адміністративних послуг у публічному управлінні в умовах ефективно-взаємодії держави та суспільства присвячено праці В.Д. Бакуменка [1], С.М. Верительник [2], Ю.В. Даньшиної [3], О.А. Дегтяр [4], І.О. Драган [5], Д.К. Жерліцина [6], В.М. Князевої [1], С.Ф. Марової [7], Н.С. Орлової [4; 8–9], В.І. Палкіної [2], Д.Л. Тарасенко [7], А.О. Чечель [2; 7; 10]. Попри те, що більшість наукових праць розкриває сутність адміністративних процесів у загально-управлінському аспекті, дослідження системи надання якісних адміністративних послуг органами влади за кордоном залишається досить актуальним.

Метою статті є визначення особливостей державного управління у сфері надання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу для підвищення якості вітчизняної системи надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Теорію публічних послуг сформовано на основі досвіду таких держав як Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, де з 1980-х років відбулася зміна пріоритетів у формі, засадах відносин між громадянами та владою. Основною соціальною цінністю визнані людина,

її свободи та права, а надання якісних послуг громадянам – ключовим завданням публічного управління.

Адміністративні послуги – це публічні послуги, надання яких органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади пов'язане з реалізацією владних повноважень. Світова та європейська практики свідчать, що інститут надання адміністративних послуг є чітко налагодженим механізмом, який віддзеркалює демократизм системи державного устрою і спрямований на підвищення якості життя населення, раціональне та ефективне вирішення проблем громадян.

У багатьох зарубіжних країнах надання державних, муніципальних, публічних, управлінських, адміністративних послуг визначено в процесі адміністративної реформи, тому що воно є однією з основних форм відносин громадян, організації та влади, за якої держава є постачальником цих послуг [20].

Концепція «сервісної держави» у 1980-1990-х роках набула масштабного поширення, її практично впровадили у діяльність самоврядних і державних органів управління в США та багатьох країнах Західної Європи, що дозволяє констатувати – у більшості цих країн успішно діють різні нормативно-правові акти, які детально регламентують процедури взаємовідносин влади з фізичними та юридичними особами [21].

Наприклад, у 1992 році Рада міністрів Франції прийняла «Хартію про надання державних послуг», у якій на основі рівності представлено основні принципи регулювання роботи державної служби, об'єктивності та наступництва, а також викладено нові принципи діяльності: реакцію на появу у споживачів нових запитів і потреб, зміни у вимогах і очікуваннях населення, необхідність прозорості і підзвітності, простоти і доступності.

Німеччина є тією країною, яка однією з перших запровадила модель єдиного вікна для громадян (з метою забезпечення одного візиту за адміністративною послугою). Кожен центр послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які надаватимуть. У Німеччині такий перелік охоплює послуги, на які є попит і надання яких не

вимагає тривалого опрацювання. Майже 80% послуг припадає на видавання посвідчень особи та паспортів, реєстрацію про прибуття (вибуття), перереєстрацію, надання податкових карток. До інших 20% послуг належать загальні довідки та надання консультацій; засвідчення документів; видача формулярів заявок інших відомств; бюро знахідок (продаж і прийняття загублених речей через аукціони), інформація для туристів і гостей; продаж квитків; продаж книжок, карт міст, рекламної продукції; надання інформаційних матеріалів інших установ. Для послуг у сфері будівництва та соціальних послуг є спеціальні аналогічні за методами роботи установи, що є відмінною особливістю системи надання адміністративних послуг Німеччини [22].

Найповнішу класифікацію спектру публічних послуг розроблено у Німеччині. Послуги федерального уряду за змістом класифіковано на 8 типів. 73% від загальної кількості послуг федерального уряду (близько 400 видів) належать до оброблення, збору та надання загальної і спеціалізованої інформації, надання допомоги в участі у конкурсах на отримання грантів, отримання різних форм фінансової допомоги, опрацювання звернень і заяв до державних органів [23].

У Великобританії у 1991 році прийнято Програму «Хартія громадянина» («Біла книга»), яка визначила принципи надання державою публічних послуг, дотримання яких уряд бажав би бачити у всіх державних службах. Досвід Великобританії з підвищення якості надання адміністративних послуг має велике значення, адже роль рад є ключовою у забезпеченні якості надання громадських послуг. Основними тут є місцеві угоди громадських послуг, мета яких – посилення рад із надання послуг територіальним громадам, а також показників оцінювання роботи рад [20].

У Великобританії механізм надання адміністративних послуг населенню вирішує питання за зверненнями у сфері реєстрації виборців, у житловій сфері, планування податків із земельної власності, ліцензування, ліцензій в автодорожній сфері, щодо загальної та місцевої інфор-

мації та питань, запроваджених радою податків і бізнесових ставок [20].

Хартія споживачів послуг державних служб у Бельгії (1993 рік) є прикладом всеосяжної програми з метою вдосконалення стосунків між установами та державними органами і населенням (замовниками і споживачами (клієнтами) послуг).

У 1993 році у Португалії прийнято «Хартію якості державних послуг» щодо всіх послуг центрального уряду і муніципальних органів влади. Основні принципи, задекларовані в цьому документі, полягали у підзвітності уповноважених осіб, доступу громадян до участі в конкурсах, прозорості процедур надання послуг.

Попри різні підходи до законодавства про надання адміністративних послуг у різних землях, цей механізм є досить розвинутим і громади вирішують понад 80% питань, якщо громадянин звертається за послугою в органи влади [23].

В Австрії чинний Загальний закон про адміністративну процедуру, в Естонії – закони про адміністративну процедуру, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження [20], згідно з яким потреби населення в послугах задовольняють шляхом укладання угод про їх надання з приватними підрядниками, надання самими органами влади відповідних послуг.

У Польщі саме субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, який є ближчим до громадян) вважають основним принципом надання публічних послуг громадянам, а також дотримання унітарного характеру держави та компліментарність (взаємозв'язок і взаємоповнення органів влади) [23]. Одним із основних завдань органів територіального самоврядування (гміни, повіту, воєводства) є організація надання публічних послуг для мешканців. Органи влади повинні організувати надання послуг (комунальних, соціальних, адміністративних), але не зобов'язані їх надавати самостійно. Здебільшого для цього укладають контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [21].

Механізм надання публічних послуг у Польщі характеризується тим, що кожна послуга, яку надає воєводська адміністрація, відповідно задокументована. Напри-

клад, карта послуги «Видання паспортів» містить такі основні дані: документи, які повинна подати особа з метою оформлення паспорта, плата, адреса та дані відповідальної особи, місце оформлення та отримання, телефон, можливість подання скарг і пропозицій, правові підстави та рекомендації клієнту [20].

У більшості країн-членів ЄС (Латвії, Чехії, Угорщині) прийнято закони «Про місцеві органи влади», згідно з відповідними положеннями яких органи місцевого самоврядування можуть самостійно вирішувати потреби та питання місцевого значення шляхом фінансування та організації процедур і процесів надання муніципальних послуг.

Закон Латвії «Про місцеві органи влади» визначає надання якісних муніципальних послуг населенню однією з ключових функцій уряду. Законодавство більшості країн ЄС поділяє муніципальні послуги за критеріями на необов'язкові та обов'язкові. При цьому органи самоврядування мають право вирішувати питання щодо фінансування та надання послуг, які не передбачено в законі. Латвія демонструє ефективну роботу Порталу латвійських державних і муніципальних послуг, реалізуючи концепцію надання е-послуг і застосовуючи електронний підпис.

Литва також характеризується сформованою електронною інфраструктурою, зокрема, бібліотекою, порталом водіїв, реєстрацією приватних підприємств, акціонерних товариств, впровадженою електронною системою обслуговування мешканців [20].

В Естонії ефективно функціонують уніфіковані реєстри, поширені е-послуги (паркова, школа, земельний реєстр, податки, банк, пацієнт, поліція), діють Державний портал е-послуг, електронні бази даних, е-документообіг, в обігу електронна та мобільна ID-карти. Запроваджено цифровий підпис за допомогою ID-карти і технології «Перехрестя» – використання кількох баз різних установ через один портал [20].

Систематизуючи викладене вище, можна стверджувати, що в країнах Європейського Союзу поняття «адміністративні послуги» є не досить систематизованими і вживається для означення широ-

кого спектру взаємодії влади з населенням. У більшості розвинених країн світу закони про адміністративні послуги відсутні, натомість ефективно діють закони, кодекси (програми) про адміністративну процедуру, що підвищують відповідальність суб'єктів надання послуг за їх якість. Основними формами надання адміністративних послуг є «універсами послуг», «єдине вікно» та електронні послуги.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження доведено, що основною соціальною цінністю та ключовим завданням публічного управління є людина, її свободи та права, надання якісних послуг громадянам. Визначено, що адміністративні послуги – це публічні послуги, надання яких органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Досліджено досвід державного управління у сфері надання адміністративних послуг таких європейських країн як Франція, Німеччина, Великобританія, Бельгія, Португалія, Польща, Латвія, Естонія. Аналіз зарубіжного досвіду функціонування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг населенню засвідчив, що більшість держав має власний досвід у цій сфері, який зумовлений політичними, правовими, культурними та історичними особливостями кожної з країн.

Визначено, що основними формами надання адміністративних послуг є «універсами послуг», «єдине вікно» та електронні послуги. Світова та європейська практики свідчать, що інститут надання адміністративних послуг є чітко налагодженим механізмом, який віддзеркалює демократизм системи державного устрою і спрямований на підвищення якості життя населення, раціональне та ефективне вирішення проблем громадян.

Найкращі зарубіжні практики процедури надання адміністративних послуг із використанням новітніх технологій, громадського моніторингу, відповідного правового та організаційного забезпечення можуть бути використані у вітчизняній практиці для підвищення якості системи надання адміністративних послуг.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д., Князева В.М. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.
2. Чечель А.О., Верительник С.М., Палкіна В.І. Громадянське суспільство як сфера взаємодії держави, бізнесу та громадян. *Сучасні проблеми державного управління в умовах системних змін : збірник наукових праць*. ДонДУУ. 2019. Т. XX. Вип. 312. С. 196–205.
3. Даньшина Ю.В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4(35). С. 467–475.
4. Orlova N., Mokhova I., Diegtiar O., Khomutenko O. Methodology of the electronic government evaluation of the European union countries based on taksonometric method. *33rd IBIMA Conference: 10-11 April 2019. Granada, Spain*. 2019. P. 505–516.
5. Драган І.О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=703> (дата звернення: 17.03.2021).
6. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeBu_2010_2_35.pdf (дата звернення: 17.03.2021).
7. Чечель А.О., Марова С.Ф., Тарасенко Д.Л. Суспільна вартість адміністративних послуг в умовах сталого розвитку. *Сталлий розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2018* : колективна монографія. Київ, 2018. URL: https://docs.wixstatic.com/ugd/b93fb2_272e2f88ec3b4bb994b51742df16d56b.pdf?fbclid=IwAR3VkcaKFsMrTNv4z3noF57ZpFik605IHxrG7GOkBpnsW6iOSbxDcdvLOWY (дата звернення: 17.03.2021).
8. Орлова Н.С., Майло В.В. Розвиток стратегічних комунікацій в органах публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2020. № 1. Т. 31(70). С. 63–68.
9. Орлова Н.С. Підготовка фахівців з публічного управління в умовах євроінтеграції України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 3. С. 139–150.
10. Чечель А.О. Суспільна вартість адміністративних послуг як критерій оцінки діяльності влади. *Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні* : матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф., м. Полтава, 23 квітня 2019 року. С. 181–183.

Chechel' A., Omelianovych R. Public administration in the field of provision of administrative services: European experience

The article proves that the main social value and key task of public administration is the person, his freedoms and rights, the provision of quality services to citizens. It is proved that the indicator of the attitude of the government power to persons, the degree of respect for their rights and freedoms is the indicator of the quality of administrative services. The necessity of improving the quality of the domestic system of administrative services in the conditions of formation of civil society is substantiated.

The purpose of the article is to determine the features of public administration in the field of administrative services in the European Union to improve the quality of the domestic system of administrative services.

The concept of "administrative services" is defined. Based on the analysis of foreign experience in the functioning of mechanisms of government management of administrative services to the population (France, Germany, Great Britain, Belgium, Portugal, Poland, Latvia, Estonia) identified the main forms of administrative services in European countries ("service universities", "single window" and electronic services) and the key function of the government is to provide quality municipal services to the population.

It is substantiated that most states have their own experience in this area, which is determined by the political, legal, cultural and historical characteristics of each country. European practice shows that the institution of administrative services is a well-established mechanism aimed at improving the quality of life, rational and effective solution of citizens' problems.

Among the features of public administration in the field of administrative services in the European Union, it is determined that in most developed countries there are no laws on administrative services, but effective laws, codes (programs) on administrative procedure that increase the responsibility of service providers for their quality. It is proved that foreign practices of the procedure of providing administrative services using the latest technologies, public monitoring, appropriate legal and organizational support can be used in domestic practice to improve the quality of the system of administrative services.

Key words: *administrative reform, institution of government power, electronic infrastructure, public services, e-service, electronic signature.*