

О. М. Одінцов, Н. В. Ільченко, Д. О. Ляшов

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті розглядається міжнародний досвід організації надання адміністративних послуг у системі публічних послуг. Досліджено міжнародний досвід надання адміністративних послуг органами влади в Німеччині, Польщі, Нідерландах, Великій Британії, Канаді, США. Виявлено позитивний досвід вирішення проблем організації надання якісних адміністративних послуг органами влади цих країн. Вивчено можливості використання міжнародного досвіду надання адміністративних послуг в Україні. Наголошується на перспективності польського та німецького досвіду організації надання адміністративних послуг, зокрема на політиці зменшення спілкування між надавачами та споживачами адміністративних послуг з одночасним збереженням якості надання цих послуг. Запропоновано шляхи вдосконалення надання адміністративних послуг у публічному управлінні. Надано практичні рекомендації щодо покращення організації надання адміністративних послуг у країні.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, державна послуга, органи публічної влади, удосконалення системи надання послуг, зарубіжний досвід.

Вступ. Вдосконалення сфери надання публічних послуг на основі втілення ідеї сервісної держави є одним із пріоритетних напрямів модернізації публічного управління та адміністрування в країні. З метою утвердження функціонування сервісно-орієнтованої держави, тобто держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг Президентом України видано Указ «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг». В документі викладено завдання, які покладені на виконання урядом, зокрема: визначення та впровадження єдиних вимог до надання публічних послуг; поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму; впровадження дієвого механізму контролю за наданням публічних послуг; опрацювання питання щодо запровадження нових підходів до утворення та діяльності центрів надання адміністративних послуг [1].

Одним із напрямів реформування публічного управління та адміністрування відповідно до «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» є надання адміністративних послуг, а саме: стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування [2].

Загальні засади організації надання адміністративних послуг розглянуто в наукових роботах таких вчених, як В. Авер'янов, О. Буханевич, В. Галуцько, І. Голосніченко, О. Грибко, Ю. Жук, О. Іващенко, А. Комзюк, В. Колпаков, С. Константинов, Т. Маматова, Г. Писаренко, В. Тимошук, О. Ярмиш та ін.

Дослідження міжнародного досвіду організації надання адміністративних послуг знайшло своє відображення у працях відомих науковців, таких як Ю. Даньшина, К. Дубич, Ю. Жук, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, О. Кравченко, Є. Легеза, А. Лис, З. Панькова, Н. Шамрай, А. Штирліна, О. Циганов, В. Юзефович і т. д.

Проблема впровадження світового досвіду організації надання адміністративних послуг вивчена недостатньо, залишається актуальною на сучасному етапі розвитку країни та потребує забезпечення ефективного механізму функціонування органів публічної влади.

Мета дослідження – обґрунтування перспективних напрямів дослідження світового досвіду організації надання адміністративних послуг та вироблення загальних рекомендацій щодо впровадження цього досвіду у діяльність вітчизняних органів публічної влади.

Викладення основного матеріалу. Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, яка дала сучасне визначення адміністративних послуг як важливої складової державних і муніципальних послуг. Згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями,

які перебувають в їх управлінні, становлять сферу **публічних послуг**. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. **Адміністративна послуга** – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою. Адміністративні послуги – це публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [3].

Критерії, за якими послуги відносять до адміністративних [4, с. 31]:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом [5; 6];
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень [5; 6];
- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб [5];
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт;
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [5].

Вивчаючи досвід розвинених країн щодо впровадження систем надання якісних публічних послуг, потрібно засвідчити, що у більшості з цих країн діяльність спрямовується на: створення зручних і досяжних умов для отримання послуг громадянами, а саме: впровадження і розвиток інтегрованих офісів; пошук оптимального суб'єкта надання послуг, використання компетентних інституцій; використання систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі для надання послуг; створення веб-порталів, присвячених адміністративним послугам; здійснення електронізації окремих послуг [7, с. 54–58].

Міжнародний досвід надання адміністративних послуг свідчить про те, що тільки відкритість державного сектору для громадян забезпечує необхідну якість та доступність адміністративних послуг у системі публічних послуг.

Надання державних послуг у закордонних країнах здійснюється, як правило, уповноваженим на це державним органом. Наприклад, у США відповідальність за вироблення конкретних рекомендацій щодо підвищення якості державних послуг покладалося на Міжвідомчу комісію з перегляду діяльності державних установ, яка складалася з високопоставлених державних чиновників та незалежних консультантів. У Великій Британії було створено спеціальне Відомство з реформи державних послуг (Office of Public Services Reform) при уряді прем'єр-міністра країни. Глава цього відомства безпосередньо підпорядковувався прем'єр-міністру та звітував особисто перед ним [8].

У **Німеччині** (Федеративна Республіка Німеччина – ФРН) реформа публічного управління була сконцентрована в основному на місцевому самоврядуванні та частково – на рівні адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня («земель»). Перший етап реформ був започаткований на понятті «низькооплачувана держава», на другому етапі основна увага була зосереджена на знятті з уряду тягаря поточних сервісних послуг та задіянні законів конкуренції в державному секторі під час надання державних послуг громадянам на найвищому рівні.

У ФРН ідея створення **офісів для громадян** (універсамів послуг) виникла наприкінці 20-го століття, коли органи влади були трансформовані на установи з надання послуг. В більшості європейських країн для отримання громадянином без перешкод у межах одного візиту адміністративної послуги було розроблено модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»), що зазвичай перекладають як «магазин однієї зупинки». Спочатку офіси для громадян у великих містах створювалися набагато повільніше, ніж у малих містечках. Не маючи спеціального законодавства чи програм уряду, в різних містах ініціативу зі створення таких офісів брали на себе місцеві муніципалітети, тому практика впровадження цих офісів є різною. Універсами послуг є візитною карткою місцевої адміністрації та мають беззаперечну репутацію, оскільки саме в них відбувається більшість контактів адміністрації з приватними особами. Створення таких універсамів триває в середньому один-два роки, залежно від того, чи необхідно проводити будівельні роботи. Вагомими

діями у цьому процесі є: переобладнання приміщень; формулювання завдань універсалу послуг; добір кадрів на добровільних засадах через подання заяв; визначення годин прийому; налагодження новітньої системи інформаційних технологій та комунікативного обладнання. Перелік послуг, які будуть надаватися в будь-якому офісі, затверджується ним самостійною. Такий перелік містить послуги, які періодично отримуються та надання яких не вимагає довготривалого оброблення, але потрібно постійно переглядати прийнятий перелік, щоб додавати нові послуги. Офіси задовольняють основні запити громадян, зокрема реєстрацію місця проживання, реєстрацію транспортних засобів, видачу посвідчень особи та паспортів тощо. Також офіси видають загальні довідки й формуляри заявок інших відомств, надають консультації й послуги бюро знахідок, засвідчують документи, надають інформацію для туристів та гостей, продають карти міст, надають інформаційні матеріали інших установ тощо. Існує певна особливість у німецькому законодавстві, коли в офісах не надаються соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів цивільного стану, адже в Німеччині за надання цих послуг відповідають державні органи [9, с. 77–78].

Оскільки ідея адміністративного сервісного обслуговування громадян у країні була спрямована на підвищення якості бюджетних послуг, що надаються населенню, то відповідно ключове місце в здійсненні адміністративних реформ у Німеччині займала проблема якості та ефективності діяльності органів державної влади, які надають адміністративні послуги населенню. Основне завдання реформ у галузі публічного управління в країні зводилося до створення нової адміністративної моделі гарантованих сервісних послуг, суть якої полягає в тому, щоб доручити надання найдорожчих послуг приватним організаціям, а державні установи повинні забезпечити гарантії належного виконання цих послуг [10, с. 5–8; 11, с. 147–150].

Отже, в Німеччині існує два типи універсамів послуг (кол-центри та центри надання адміністративних послуг). Формування системи надання державних послуг у країні здійснюється місцевими органами влади в основному через центри обслуговування, внаслідок чого всі контакти між громадянами і державними органами відбуваються на рівні місцевого органу державної виконавчої влади. Зазвичай це охоплює такі сфери, як реєстрація громадянства, транспортних засобів, більшість послуг соціального захисту, отримання дозволу на будівництво, реєстрація бізнесу тощо. Полегшення доступу громадян до адміністративних послуг і деяких послуг приватного сектора за допомогою їх поєднання було основним задумом у створенні мережі сервісних центрів для громадян. Внаслідок усіх здійснених адміністративних реформ у Німеччині було організовано багатоканальний доступ до різних послуг за принципом «єдиного вікна», зокрема: кол-центри (довідкові центри), що надають інформацію щодо звичайних послуг та здійснюють записи на прийом; центри надання адміністративних послуг (сервісні центри), які надають обмежену кількість щоденних послуг громадянам; інтернет-портали, що надають детальну інформацію щодо пропонуваного онлайн-послуг. Особливість здійснених адміністративних реформ у Німеччині базується на сутності культури національної ідентичності, яка вирізняється як «культура державності».

Цікавим є досвід *Польщі* (Республіка Польща), за національним законодавством якої суб'єктом звернення за отриманням адміністративних послуг можуть бути також органи державної влади, які у цьому випадку називаються «внутрішніми клієнтами». Зазначені органи можуть виступати одержувачами адміністративних послуг як тоді, коли вони виступають особами приватного права, так і коли реалізують свої владні повноваження [12, с. 110–113; 13, с. 123–135].

У Польщі питання реформування державного управління узгоджувалося урядовим уповноваженим з реформи державної системи при канцелярії прем'єр-міністра, який займався розробкою стратегічних напрямів перебудови в сфері державного управління та контролю за її ефективною реалізацією. Також створено Інформаційний центр державної служби, мета якого – розширення доступу звичайних громадян і самих державних службовців до інформації щодо видів державних послуг та сфери діяльності окремих державних органів [8].

У Польщі адміністративно-територіальна реформа, яка проводилася у країні на початку 21-го ст., була пов'язана з формуванням єдиної централізованої системи надання адміністративних послуг громадянам, відповідно до якої організацію надання адміністративних послуг було покладено на територіальні громади. Територіальні громади розмежовуються на місцевий рівень (гміна та повіт) і регіональний рівень (воєводства). Громади не мають необхідності у підпорядкуванні та є вагомою частиною публічного управління в країні. Потрібно підкреслити аргументовану спільність функціонування урядових та самоврядних органів. Територіальні громади усіх рівнів є самостійними та не залежать від виконавчої влади, але виникає необхідність у співпраці, коли разом вирішуються

проблеми територій. Органи державної виконавчої влади мають вертикальне підпорядкування. Організування надання адміністративних послуг громадянам є головним зобов'язанням органів місцевого самоврядування. Територіальна громада надає послуги адміністративного, соціального (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, консультації щодо ринку праці) та комунального (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо) характеру. Органи самоврядування мусять організувати надання послуг громадянам, але не зобов'язані їх самотужки виконувати. Для цього потрібно укласти договір із обслуговуючими організаціями чи неурядовими установами [14; 15, с. 101–117].

Створення централізованої системи Відділів обслуговування мешканців (далі – Відділи) було передбачено в усіх районах польської столиці з метою гарантування мешканцям міста необхідної якості послуг та пришвидшення адміністративних дій. Зазначені Відділи створено як установи, де усякий мешканець столиці спроможний вирішувати власні справи у формальній атмосфері, приміром питання обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Зі створенням Відділів адміністративні дії було значно полегшено. Раніше клієнтам потрібно було проходити кілька кабінетів у приміщенні установи. Нині послуги надаються швидко, надійно та кваліфіковано. Запроваджено відмежування у прийнятті звернення від тих посадовців, хто розглядає справу та виносить рішення, що гарантує незацікавленість й усуває корупцію з боку чиновника. Це стало головним принципом діяльності Відділів. Реалізуючи свої основні завдання, Відділи також виконували роль інформатора, тобто впроваджували електронні системи обслуговування мешканців, які скоротили потребу використання паперових документів. [14; 9, с. 80–81].

Оцінювання надання адміністративних послуг у Польщі базується на впровадженні системи управління якістю в органах влади, котра проявляється у наступних положеннях: формування кадрового складу на основі широкої компетентності та високого рівня кваліфікації виконавців; надання адміністративних послуг громадянам відповідно до встановлених законодавством приписів роботи органів місцевої влади; розробка ефективних механізмів управління інформаційними потоками; побудова системи із гнучкою структурною організацією та розподілом обов'язків [16, с. 467–475].

Отже, з польського досвіду організації надання адміністративних послуг варто перейняти політику зменшення спілкування між виконавцями та клієнтами адміністративних послуг, а також активне залучення приватного сектору до процесу надання послуг, оскільки це дасть змогу позбутися домінування органів влади.

У *Нідерландах* (Королівство Нідерландів) система «універсамів послуг» визнається найкращою в Європейському Союзі. Відомий досвід функціонування «універсаму послуг» муніципалітету міста Гаага, який є провідним у країні, насамперед в облаштуванні приміщення та організації роботи з клієнтами. В офісі муніципалітету знаходиться центральний «універсам послуг» (офіс для громадян), який є першим рівнем у загальній системі універсамів послуг. Другий рівень складається з офісів, які знаходяться у різних районах міста. Окремі послуги дозволено отримувати тільки в центральному офісі, зокрема вирішення проблемних питань міграційної сфери тощо. Робочий тиждень в установах для громадян складається з п'яти днів, чотири з яких робота побудована так, що ведеться протягом першої половини робочого дня та один день за особливим графіком прийому звернень увечері. Графіки складаються таким чином, щоб вони не збігалися у різних офісах, розташованих по всьому місту [17, с. 262–263; 9, с. 82–83].

Отже, більшість послуг у Нідерландах надаються на муніципальному рівні. В цих установах («універсамах послуг») можна отримати всю інформацію про адміністративні послуги, подати заяву на отримання будь-якої послуги, що надається органом місцевого самоврядування, або отримати відповідні довідки. У цьому самому місці отримується і сам результат – адміністративна послуга. Така організація надання послуг має багато позитивів. Передусім, це зручність для громадян та економія їхнього часу і здоров'я, оскільки людина в одному місці одразу ж може вирішити декілька своїх проблем, і вирішити майже будь-коли, тоді як у більшості установ існують дні і години прийому. До того ж, це уникнення контакту з посадовими особами, які приймають рішення, а отже, усунення умов для корупції та нормальні умови для ефективної роботи службовців – без відволікання на спілкування з клієнтами.

Велика Британія (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії) вважається найбільш успішною країною Європи у сфері організації надання адміністративних послуг. Країна тривалий час визнавалася максимально консервативною країною у сфері організації державного

управління. Проте за останні кілька десятиліть у країні було здійснено радикальні адміністративні реформи. Провідне місце в політиці, яка була орієнтована на досягнення найбільш ефективної діяльності виконавчої влади, займали проблеми вдосконалення системи надання державних послуг громадянам.

На початку 80-х років 20-го ст. під керівництвом Маргарет Тетчер неоконсерваторами було проведено першу хвилю реформ. Перш за все, було здійснено приватизацію державного сектора, у якого з'явилася можливість конкурувати з приватними компаніями. В 1987 р. М. Тетчер, беручи за приклад ініціативну програму покращення урядового управління, звернулася до вирішення занедбаних соціальних проблем – житлових, освітніх, національної системи охорони здоров'я, на підтримку яких було виділено більше коштів, ніж у попередні роки. Далі було поставлено завдання створити новий спосіб управління державною службою, зокрема формування специфічних виконавчих агентств, що мають широку автономію щодо центральної адміністрації з надання особливих послуг громадянам. Якраз ці агентства повинні були взяти на себе левову частку адміністративної роботи державної служби, а основний їх обов'язок полягав у вчасному наданні послуг за допомогою підвищення їх якості та ефективності. Головна мета цих заходів – підвищити ефективність державного апарату, скоротити витрати на його утримання, прищепити цій частині громади дух підприємництва, методи управління, притаманні приватному сектору. В межах здійснення адміністративної реформи в країні було створено мережу великої кількості виконавчих агентств. До успіху втілення цих реформ можна віднести ефективність урядових програм щодо внесення конструктивних відносин між міністерствами та цими агентствами, де співпраця велася на основі взаємоузгоджених документів і надання агентствам високого рівня незалежності [18, с. 144–146].

Програма «Хартія громадян», яка була прийнята на початку 90-х років 20-го ст., сприяла змінам взаємовідносин між державними агентствами та громадянами. В підвищенні ефективності послуг клієнтам засобом надання комунальних та інших громадських послуг було визначено головне завдання цих реформ. У спеціальному нормативному акті (Хартії) було викладено наступні положення [12, с. 110–113]:

- постійне вивчення запитів клієнтів адміністративних послуг;
- безперешкодне надання громадянам повної і достовірної інформації щодо послуг;
- забезпечення прозорості процесу надання послуг;
- підготовка та моніторинг міжнародних стандартів адміністративних послуг;
- опублікування стандартів послуг, що очікуються клієнтами.

Наступним етапом адміністративних реформ у Великій Британії було розширення сфери послуг та виявлення перспективних напрямків для надавачів послуг. В результаті реформ, які проводилися в країні, державне управління поступово вдосконалювалось, потребувало менших витрат та з часом стало ще більш ефективним, а послуги, що надавались державою, стали ще якіснішими. Загалом реформи неоконсерваторів значно змінили вигляд системи державного управління у Великій Британії. Черговий етап адміністративних реформ у Великій Британії у 1997 р. започаткував уряд лейбористів, очолюваний Т. Блером. На цьому етапі, з погляду підвищення якості державних послуг, вагомим документом, прийнятим у 1999 р., стала «Біла книга Модернізації уряду» (*Modernising Government White Paper*), що була програмою реформування державного управління. В книзі оприлюднено комплексний підхід до реформування публічної адміністрації та системи надання управлінських послуг. Поміж головних спрямувань програми записано: співпраця і співробітництво; орієнтація на споживача та результати діяльності; широке використання інформаційних технологій під час надання послуг; відновлення престижу державної служби [14].

Програма реформування базується на п'яти пріоритетних спрямуваннях [19, с. 89–95; 20]:

- комплексний підхід до розробки державної політики з орієнтацією на загальнонаціональні інтереси та стратегічні цілі (в розробці державної політики враховуються не тільки кон'юнктурні фактори);
- надання послуг відповідно до очікувань і запитів громадян (урахування інтересів різних соціальних груп, планомірність у розподілі державних послуг за рахунок впровадження нових послуг щодо використання сучасних технологій і розвитку малого бізнесу);
- забезпечення високої якості та ефективності надання послуг (інформаційно-мережева підтримка обміну прогресивного досвіду, поліпшення якості державних послуг шляхом підготовки звітів з питань впровадження різних моделей підвищення якості в роботі державних установ);

- формування системи «Електронного уряду» (більш зручне забезпечення потреб громадян та застосування інформаційних технологій для розповсюдження державних послуг через електронні мережі);
- реформування державної служби з метою відновлення її престижу та удосконалення системи набору персоналу (вдосконалення державної служби шляхом зміни системи стимулювання державних службовців, поліпшення оцінки трудових показників, заохочення жінок до роботи тощо).

Одним із основних ланцюгів системи державних послуг у межах проведених реформ у Великій Британії стали центри послуг для громадян, мережа яких працює на основі таких принципів, як: рухаються не громадяни, а документи (move the file not the citizen); постійне підвищення якості (the quality movement); в одному місці – одне звернення (one stop shops on local level). Центри послуг для громадян працюють за принципом «єдиного вікна» та слугують підвищенню рівня доступу громадян до державних послуг [21, с. 125–129].

Стратегія формування електронного уряду також входить у програму реформування державних послуг (government services), зокрема створення електронних державних послуг у країні. Урядова стратегія передбачає розвиток і використання всіх електронних видів сервісу. Велика Британія стала одним із лідерів серед інших європейських країн у напрямі створення в державі системи «електронного уряду» (E-government). В 2012 р. запущено бета-версію сайту www.gov.uk (інформаційний веб-сайт громадського сектору Сполученого Королівства, створений Урядовою цифровою службою для забезпечення єдиної точки доступу до урядових служб Великої Британії), який був організований на базі основних послуг, зокрема: освіта, охорона здоров'я, зайнятість, групи інтересів тощо. Досвід країни щодо вдосконалення виконавчої влади та підвищення якості й доступності державних послуг широко застосовується в інших країнах. Загалом на сучасному етапі розвитку стратегія Великої Британії з модернізації адміністративної системи включає заходи поліпшення якості державних послуг та спрямовує політику уряду на вдосконалення державного управління і зміцнення відносин з громадянами.

Отже, метою Хартії громадянина, що функціонує у Великій Британії, є надання таких послуг, у яких клієнт буде мати впевненість щодо їх отримання. В основу британської стратегії надання адміністративних послуг покладено наступні принципи: розробка загальнонаціональних стандартів державних послуг; передавання повноважень органам виконавчої влади того рівня, на якому безпосередньо здійснюється надання послуг; гнучкість у наданні послуг з урахуванням специфіки запитів споживачів; можливість вибору для споживача оптимального місця отримання послуги.

З метою досягнення якісних результатів надання державних послуг у західних країнах створено розгалужену інфраструктуру надання державних послуг, в яку входить мережа національних інституцій, що полегшують процес надання державних послуг через запровадження досліджень, формування інформаційних баз даних, проведення консультацій і навчання як державних службовців, так і громадян. Такі інституції функціонують на основі певних правил, таких як: максимальна близькість й орієнтування на потреби споживача, професіоналізм в організації надання послуг, позитивність результатів та практична вигода від їх роботи.

На підтримку системи надання державних послуг при проведенні реформи в сфері державних послуг для досягнення стійких результатів необхідно одночасно розвивати відповідні елементи інфраструктури. Зокрема, у **Канаді** працюють телефонізовані центри, які надають потрібну інформацію громадянам про те, де і коли можна дістати певну послугу. Крім того, існують «Центри доступу», які надають послуги з консультування підприємців-початківців. Ці центри розташовуються в будівлях державних установ усюди країни. Їх специфічність полягає в тому, що, окрім надання рекомендацій бізнесменам, вони надають велику кількість державних послуг і працюють за принципом «єдиного вікна». Щоб досягати цілей, що стоять перед канадським урядом щодо організації надання послуг, переважно доступних і недорогих для громадян, урядові органи запроваджують додаткові системи надання послуг та докладають зусиль для обрання найкращих способів виконання програм (створення гнучких схем надання послуг, створення нових форм співпраці та взаємодії між урядовими структурами, організація роботи з надання послуг спеціальних компаній, співпраця з приватним і громадським секторами, спрямування урядових повноважень і функцій щодо виконання програм на рівень регіонів) [7, с. 54–58].

В *США* (Сполучені Штати Америки) реформування адміністративних структур відбулося за президентства Білла Клінтона. В 1993 р. віце-президент А. Гор очолив Міжвідомчу комісію з перегляду діяльності державних установ, на яку було покладено відповідальність за вироблення конкретних рекомендацій щодо підвищення контролю якості державних послуг. А. Гор перед громадськістю дав обіцянку створити уряд, який буде працювати краще, але за менших витрат. Мета цих реформ полягала в тому, щоб поряд з поліпшенням роботи уряду значною мірою економити витрати на утримання адміністративних структур.

Протягом реформування американська адміністрація вимагала від усіх федеральних агентств підготувати план надання послуг громадянам, а це змусило державних службовців зосередитися на потребах клієнтів, натомість нехтуючи своїми адміністративними інтересами. Значна кількість державних бюрократів почала надавати громадянам більший перелік послуг та задля цього співпрацювати з комерційними структурами. Використовуючи сучасний досвід приватного бізнесу, реформатори перетворили на основний об'єкт своїх зусиль надання громадянам точної та оперативної адміністративної послуги. Центром уваги діяльності уряду стало перетворення громадян на клієнтів та їх потреб на потреби клієнтів. У країні сформувалася ідея комплексного підходу до визначення поняття «клієнти уряду», що є одним із головних понять адміністративної реформи. Таким чином, громадяни (клієнти) виступали споживачами адміністративних послуг, партнерами щодо забезпечення послугами, наглядачами державних органів та платниками податків. З часом адміністрація президента почала поступово перетворювати низку міністерств у сервісну адміністрацію, федеральний законодавчий орган Сполучених Штатів Америки (Конгрес) дозволив створення першого відомства за цією моделлю реформ, а пізніше Департамент освіти було перетворено на структуру з надання послуг. У межах загальнонаціональної програми, згідно з якою клієнт ставився на перше місце, здійснювалося спостереження оцінки якості послуг, що надаються, та вивчалася громадська думка споживачів. Задля цього було проведено дослідження, щоб показати, як процес вдосконалення надання державних послуг тісно пов'язано з правилом зворотного зв'язку зі споживачами послуг. Крім того, з боку державних органів з метою виявлення недоліків і збирання рекомендацій для підвищення рівня стандартів якості послуг, що надаються, проводяться постійні опитування серед державних службовців, які безпосередньо працюють з громадянами [22, с. 222–229].

У США, де електронні технології в урядовій діяльності пов'язані ще з адміністративними реформами початку 90-х рр. 20-го ст., рух за електронне врядування активізується із приходом нової адміністрації Дж. Буша. Цей рух покладений в основу адміністративної реформи нового століття. Керівництво американського уряду оприлюднило ключовий документ з електронного врядування, в якому йшлося про те, що врядування мусить зосередитися на громадянах, а не на бюрократії; врядування має орієнтуватися на результати своєї діяльності; врядування повинне базуватися на ринку, активно просуваючи інновації. Рішення президента Дж. Буша про створення електронного уряду є одним із важливих кроків щодо реформування державного управління. Це рішення коментувалося в програмі розширеного реформування виконавчої влади та стратегічному плані створення електронного уряду. Нині створено десятки тисяч урядових сайтів, в них розміщено сотні тисяч веб-сторінок. Крім цього, працює урядовий електронний портал (First Gov), на якому виконується функція моніторингу списку державних послуг, в результаті чого клієнти швидко отримують інформацію щодо змін у цьому списку. В цілому програма створення моделі Е-врядування на державному рівні має на меті спрощення та здешевлення взаємовідносин громадян та представників бізнесу з державними структурами, а також забезпечення встановлення державними органами безпосередніх контактів з громадянами [23].

Ефективність державних інститутів визначається професіоналізмом управлінських кадрів, доступністю пропонованих послуг та широким охопленням потенційних споживачів державних (адміністративних) послуг.

Послуговуючись міжнародним досвідом з метою подальшого використання найбільш вдалих практик у вітчизняній системі публічного управління та адміністрування, звернемося до пошуку найбільш оптимальних рішень у секторі державного управління.

Вивчаючи провідне світове надбання у законодавчому упорядкуванні взаємовідносин у сфері надання адміністративних послуг та напрацювання механізмів щодо їх покращення, потрібно звернути увагу на зосередження міжнародних законодавців на забезпеченні прав людини, зручних умов її життя, доступності і практичності отримання якісних адміністративних послуг.

Враховуючи міжнародний досвід, корисним може бути наступний перелік рекомендацій щодо організації системи надання адміністративних послуг в Україні:

- законодавчий – наближення до головних принципів надання адміністративних послуг світової спільноти;
- інформаційний – покращення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг;
- офісний – започаткування достатньої кількості центрів надання адміністративних послуг, які щонайбільше налаштовані на споживачів послуг; вироблення зручного для громадян графіка роботи; запровадження мобільних центрів надання адміністративних послуг задля всеохоплюючої доступності їх для клієнтів;
- кадровий – ретельний відбір співробітників до центрів надання адміністративних послуг, стимулювання їх винагородами, збільшенням заробітної плати, постійне підвищення кваліфікації персоналу; налаштування співробітництва між органами публічної влади, центрами надання адміністративних послуг та споживачами послуг з метою громадського контролю за поліпшенням якості надання адміністративних послуг.

Висновки. Світовий досвід провідних країн у питаннях реформування публічної сфери (Німеччини, Польщі, Нідерландів, Великої Британії, Канади, США) може стати одним із панівних щодо підняття якості надання адміністративних послуг в Україні. У світовій практиці організації надання адміністративних послуг існує необхідність вироблення узгодженого ставлення до поняття, ознак, принципів та методів надання адміністративних послуг. На міжнародній арені поволи приймалися законодавчі акти, які згодом стануть неодмінними до виконання країнами світової спільноти, зокрема Україною.

Вивчаючи досвід країн світу, виділимо важливі спрямування щодо організації надання адміністративних послуг:

- оновлення централізованих державних органів, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг;
- підняття авторитету державного службовця в громаді та підвищення його правового статусу;
- передання організації надання адміністративних послуг до місцевих органів влади (децентралізація);
- використання сучасних інформаційних технологій під час організації надання адміністративних послуг, зокрема в електронній формі;
- впровадження ринкових механізмів і принципів у сферу надання адміністративних послуг та передача надання частини послуг у приватний сектор;
- залучення до процесу організації надання адміністративних послуг громадських об'єднань та застосування громадського контролю щодо якості надання послуг.

Дослідивши міжнародний досвід організації надання адміністративних послуг, пропонуємо звернути увагу на здобутки окремих країн, зокрема: досвід Німеччини та Польщі щодо становлення механізму надання адміністративних послуг стверджує, що достатньо дієвим та реальним прикладом є віддалення органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування, від прямого ходу надання послуг. У цьому випадку органам влади надаються тільки функції контролю та нагляду, що дає їм можливість виконувати більш вагомі завдання. Запровадження у дію системи управління якістю в органах влади дало змогу фізичним та юридичним особам отримувати послуги на пристойному рівні. За кадрового добору працівників, які реалізують функції з надання послуг громадянам, окрім професійних якостей, звертається увага також на особисті якості, адже тісний контакт з клієнтами передбачає вплив людського фактора на сервісну діяльність. З другого боку, потрібно зробити певні застереження щодо використання міжнародного досвіду організації надання адміністративних послуг:

- не припустиме просте копіювання досвіду провідних країн світу в справі організації надання адміністративних послуг без урахування національних особливостей, менталітету, культурної та політичної спадщини України;
- стратегія надання адміністративних послуг не повинна ґрунтуватися на популістичних гаслах та рішеннях органів публічної влади;
- потрібно брати до уваги позитивні напрацювання міжнародного досвіду організації надання адміністративних послуг та поширювати їх на вітчизняну практику надання цих послуг.

Перспективою подальших досліджень є вивчення можливостей адаптації досвіду Німеччини та Польщі щодо організації надання адміністративних послуг в Україні.

Список використаних джерел

1. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 04.09.2019 № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>
2. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р., № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
3. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890>
4. Жарая С. Б. Концепція адміністративних послуг та міжнародна практика управління якістю надання послуг. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 2. С. 28–35.
5. Про адміністративні послуги: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Попсуй А. О. Децентралізація та інноваційні системи надання якісних послуг. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2017. № 1 (8). С. 54–58.
8. Котуков О. А. Напрями модернізації державної служби в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/4/01.pdf>
9. Тимошук В. Адміністративні послуги: навч. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: Софія-А, 2012. 104 с.
10. Борисюк О. В. Імплементация зарубіжних моделей соціального страхування до вітчизняних реалій. *Молодий вчений*. 2017. № 4.4. С. 5–8.
11. Труфен А. О. Формування моделей соціальної політики з позиції національних особливостей їх формування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 12. С. 147–150.
12. Циганов О. Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 110–113.
13. Kozuch V., Kozuch A. Usługi publiczne. Organizacja i zarzadzanie: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellonskiego. Krakow, 2011. 148 p.
14. Драган І. О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_3
15. Власенко О. В., Ворона П. В., Пухтинський М. О. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія. Полтава: ПНТУ, 2009. 288 с.
16. Даньшина Ю. В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 467–475.
17. Тимошук В. П. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практ. посіб. Київ: СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.
18. Панькова З. Л. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг та його застосування в Україні. *Право: Історія, Теорія, Практика: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Дніпро, 18–19 листоп. 2016 р.)*. Херсон: Вид. дім «Гельветика», 2016. С. 144–146.
19. Бережний В. О. Реформування державного управління у Великобританії. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 2. С. 89–95.
20. Ковбасюк Ю. В., Загороднюк С. В., Крайнік П. І. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України. Київ: НАДУ. 2011. 48 с.
21. Guerrero-Orozco O. Public administration in Great Britain: history, institutions, and ideas. 2015. P. 143. URL: http://www.omarguerrero.org/OGO_GREATBRITAIN.pdf
22. Буханевич О. М. Закордонний досвід надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2014. № 6 (2.1). С. 222–229.
23. Чукут С., Камінська Т., Камінський А., Пасічник М. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування. Київ, 2008. 200 с.

References

1. "About some measures to ensure the provision of quality public services": Decree of the President of Ukraine dated September 04, 2019, no. 647/2019 ["Pro deiaki zakhody iz zabezpechennia nadannia yakisnykh publichnykh posluh": Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 04.09.2019 № 647/2019], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text> [in Ukrainian].
2. "The strategy of public administration reform in Ukraine for the period till 2021", approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 18, 2018, no. 1102-r. ["Stratehiia reformuvannia derzhavnoho

- upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku", skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 hrudnia 2018 r., № 1102-r.], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. "The concept of development of the system of providing administrative services by executive authorities": Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 15, 2006, no. 90-r. ["Kontseptsiiia rozvytku systemy nadання administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady": Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 liutoho 2006 r. № 90-r.], available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890> [in Ukrainian].
 4. Zharaia, S. (2013). "The concept of administrative services and international practice of service quality management" ["Kontseptsiiia administratyvnykh posluh ta mizhnarodna praktyka upravlinnia yakistiu nadання posluh"], *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Serii: Upravlinnia*, no. 2, pp. 28-35 [in Ukrainian].
 5. "On Administrative Services": the Law of Ukraine ["Pro administratyvni posluhy": Zakon Ukrainy], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].
 6. "On Local Self-Government in Ukraine": the Law of Ukraine ["Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini": Zakon Ukrainy], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
 7. Popsui, A. (2017). "Decentralization and innovative systems to provide quality services" ["Detsentralizatsiia ta innovatsiini systemy nadання yakisnykh posluh"], *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnia*, no. 1 (8), pp. 54-58 [in Ukrainian].
 8. Kotukov, O. (2010). "Directions of civil service modernization in Ukraine" ["Napriamy modernizatsii derzhavnoi sluzhby v Ukraini"], available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/4/01.pdf> [in Ukrainian].
 9. Tymoshchuk, V. (2012). *Administrative services: a textbook [Administratyvni posluhy: navch. posib.]*. Kyiv: Sofia-A, 104 p. [in Ukrainian].
 10. Borysiuk, O. (2017). "Implementation of foreign models of social insurance to national realities" ["Implementatsiia zarubizhnykh modelei sotsialnoho strakhuvannia do vitchyznianskykh realii"], *Molody vchenyi*, no. 4.4, pp. 5-8 [in Ukrainian].
 11. Trufen, A. (2015). "Formation of social policy models from a position of national peculiarities of their formation" ["Formuvannia modelei sotsialnoi polityky z pozytsii natsionalnykh osoblyvostei yikh formuvannia"], *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Ekonomika i menedzhment*, iss. 12, pp. 147-150 [in Ukrainian].
 12. Tsyhanov, O. (2017). "Theory of administrative services and its implementation in the countries of the European Union and in Ukraine" ["Teoriia administratyvnykh posluh ta yii realizatsiia v krainakh Yevropeiskoho Soiuzu ta v Ukraini"], *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, no. 5, pp. 110-113 [in Ukrainian].
 13. Kozuch, V., Kozuch, A. (2011). *Uslugi publiczne. Organizacja i zarzadzanie: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellonskiego*. Krakow, 148 p. [in Polish].
 14. Dragan, I. (2014). "Organization of public services to the population by the authorities: foreign practices" ["Orhanizatsiia nadання publichnykh posluh naselenniu orhanamy vlady: zarubizhni praktyky"], *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, no. 4, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_3 [in Ukrainian].
 15. Vlasenko, O., Vorona, P., Pukhtinsky, M. (2009). *Foreign experience of organization and work of local government: a monograph [Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii ta roboty mistsevoi vlady: monohrafiia]*, Poltava, 288 p. [in Ukrainian].
 16. Danshyna, Yu. (2011). "Foreign experience in assessing the quality of administrative services" ["Zarubizhnyi dosvid otsiniuvannia yakosti nadання administratyvnykh posluh"], *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, iss. 4, pp. 467-475 [in Ukrainian].
 17. Tymoshchuk, V. (2011). *Centers for the provision of administrative services: the creation and organization of activities: pract. textbook [Tsentry nadання administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti: prakt. posib.]*. Kyiv, 432 p. [in Ukrainian].
 18. Pankova, Z. (2016). "Foreign experience in providing administrative services and its application in Ukraine" ["Zarubizhnyi dosvid nadання administratyvnykh posluh ta yoho zastosuvannia v Ukraini"], *Pravo: Istorii, Teoriia, Praktyka: materials of the III Int. Sci. and Pract. Conf. (Dnipro, November 18-19, 2016)*. Kherson: Vyd. dim "Helvetyka", pp.144-146 [in Ukrainian].
 19. Berezhny, V. (2010). "Public administration reform in Great Britain" ["Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia u Velykobrytanii"], *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, no. 2, pp. 89-95 [in Ukrainian].
 20. Kovbasyuk, Yu, Zagorodniuk, S, Krainik, P. (2011). *The system of public administration of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: experience for Ukraine [Systema derzhavnoho upravlinnia Spoluchenoho Korolivstva Velykobrytanii i Pivnichnoi Irlandii: dosvid dlia Ukrainy]*. Kyiv, 48 p. [in Ukrainian].
 21. Guerrero-Orozco, O. (2015). "Public administration in Great Britain: history, institutions, and ideas", p. 143, available at: http://www.omarguerrero.org/OGO_GREATBRITAIN.pdf
 22. Bukhanevych, O. (2014). "Foreign experience in providing administrative services" ["Zakordonnyi dosvid nadання administratyvnykh posluh"], *Mytna sprava*, no. 6 (2.1), pp. 222-229 [in Ukrainian].
 23. Chukut, S., Kaminska, T., Kaminsky, A., Pasichnyk, M. (2008). *Foreign experience of e-government implementation [Zarubizhnyi dosvid uprovdzhennia elektronnoho uriaduvannia]*. Kyiv, 200 p. [in Ukrainian].

O. M. Odintsov, N. V. Ilchenko, D. O. Lyashov

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES

The article considers the international experience of the organization of administrative services in the system of public services. The international experience of providing administrative services by the authorities in Germany, Poland, the Netherlands, Great Britain, Canada, and the USA is studied. Positive experience in solving the problems of organizing the provision of quality administrative services by the authorities of these countries has been revealed. Possibilities of using international experience in providing administrative services in Ukraine have been studied. Emphasis is placed on the prospects of the Polish experience in the provision of administrative services, in particular on the policy of reducing communication between providers and consumers of administrative services while maintaining the quality of these services, as well as active involvement of the private sector in the service delivery process. The German experience of improving the organization of administrative services may be relevant. The establishment of a mechanism for the provision of administrative services states that a removal of public authorities, in particular local governments, from the direct course of service provision is sufficiently effective and realistic example. In this case, the authorities are given only the functions of control and supervision, which allows them to perform more important tasks. The introduction of a quality management system in government has enabled individuals and legal entities to receive services at a decent level. In the selection of employees who perform the functions of providing services to citizens, in addition to professional qualities, attention is also paid to personal qualities, because close contact with customers involves the impact of the human factor on service activities. As a result of all administrative reforms in the country, multi-channel access to various services has been organized on a "single window" basis and a feature of positive changes in the public sphere based on the culture of national identity, the culture of statehood. Ways to improve the provision of administrative services in public administration are proposed. Practical recommendations for improving the organization of administrative services in the country are provided.

Keywords: administrative services; public services; state service; public authorities; improvement of service provision system; foreign experience.

Стаття надійшла до редакції 08.02.2021

Прийнято 11.03.2021

DOI 10.24025/2306-4420.1.60.2021.228188

Одінцов О. М., д.е.н., професор, професор кафедри економіки та управління, Черкаський державний технологічний університет

e-mail: o.odintsov@chdtu.edu.ua

ORCID 0000-0002-3308-3389

Odintsov O. M., Doctor of Economics, professor, professor of the department of economics and management, Cherkasy State Technological University

Ільченко Н. В., к.н.держ.упр., доцент кафедри економіки та управління, Черкаський державний технологічний університет

e-mail: natailchenko1975@gmail.com

ORCID 0000-0002-7356-6772

Ilchenko N. V., Ph.D. in public administration, associate professor of the department of economics and management, Cherkasy State Technological University

Ляшов Д. О., к.е.н., доцент, Черкаський державний технологічний університет

Lyashov D. O., Ph.D., associate professor, Cherkasy State Technological University